Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Roddy Brett
Ángela Santamaría
—editores académicos—

CEPI
Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

Universidad del Rosario
Editorial

Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Roddy Brett
Ángela Santamaría
(eds.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BRETT, R. and SANTAMARÍA, Á., eds. *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas* [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, p. 221. ISBN: 978-958-500-536-5. https://doi.org/10.7476/9789585005365.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento 4.0.

JANO Y LAS CARAS OPUESTAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

JANO Y LAS CARAS OPUESTAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

RODDY BRETT
ÁNGELA SANTAMARÍA
–EDITORES ACADÉMICOS–

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2010 Editorial Universidad del Rosario
© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2010 Marco Aparicio Wilhelmi, Irene Bellier, Roddy Brett, David Dumoulin-Kervran,
Diana María Montealegre M., Ángela Santamaría

ISBN: 978-958-738-147-4

Primera edición: Bogotá, D.C., septiembre de 2010
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Lina Morales
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Impresión:
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 Nº 13-41 oficina 501 Teléfono 297 02 00, ext. 7724 • Bogotá D.C.
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso
previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas / Roddy Brett y Ángela Santamaría, editores académicos.—Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
222 p.

ISBN: 978-958-738-147-4

DERECHOS CIVILES / DERECHOS HUMANOS / INDÍGENAS DE COLOMBIA – DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES / ORGANIZACIONES INDÍGENAS – COLOMBIA / I. BRETT, RODDY / II. SANTAMARIA, ANGELA / III. TÍTULO.

323.11 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas 9
Roddy Brett, Ángela Santamaría

Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los *campos globalizados.* El caso de la defensa de las poblaciones indígenas 27
David Dumoulin-Kervran

La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas 41
Irene Bellier

Discursos y prácticas, derechos y sujetos. Alcances de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 73
Marco Aparicio Wilhelmi

Entre el derecho internacional y la movilización social en Colombia: una perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La experiencia del Mandato Nacional Agrario por el Derecho a la Tierra 101
Diana María Montealegre M.

Las políticas indígenas y la democratización en Guatemala: evolución, transformación e impacto 129
Roddy Brett

Movilización jurídica y derecho internacional de los derechos humanos: un análisis de las prácticas de incidencia en política de la ONIC 177
Ángela Santamaría

Conclusiones 207

Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Roddy Brett
Ángela Santamaría

Elementos introductorios

La representación iconográfica del dios romano Jano (en latín Janus) nos muestra una divinidad que tenía dos rostros mirando hacia dos lados opuestos. En este contexto, Jano se erige entonces como el dios de múltiples puertas, de comienzos y finales. Es también el dios de los cambios, las transformaciones, y de las transiciones.

En este sentido, el rostro múltiple de Jano representa momentos en los que se traspasa el umbral que separa el pasado y el futuro, encarnando una posibilidad inmensa de transformaciones. Así, Jano se constituye como el dios que protege a aquellos que deseaban variar o alterar el "orden de las cosas".

En el tiempo romano, Jano simbolizaba frecuentemente el cambio y la transición, la progresión del pasado hacia el futuro. Igualmente, se relacionaba íntimamente con las polaridades o los contrastes. En el idioma inglés, se utiliza frecuentemente el adjetivo *janus-faced* para describir algo que tiene dos lados, dos perspectivas, que muchas veces pueden ser contradictorias.

En este contexto, la perspectiva de enfoque dual termina siendo engañosa, pues presenta, por un lado, una faceta; mientras que, por otro, esconde el lado contradictorio. Por ejemplo, se habla mucho de una perspectiva *janus-faced* de la historia, o una política pública que en sí es *janus-faced* (tiene cara de Jano).

Retomando la idea de multiplicidad de los rostros de Jano, hemos titulado nuestro libro: *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas.* La referencia a Jano es muy significativa porque la obra recoge una serie de trabajos inéditos que buscan evidenciar una permanente tensión y

alternancia entre dos percepciones "antagónicas" del derecho internacional de los derechos humanos.

En primer lugar, encontraremos en este texto una concepción del derecho internacional de los derechos humanos que parte de una perspectiva "emancipadora" y "contrahegemónica" del derecho. Es decir, desde este punto de vista, se percibe y concibe el derecho internacional como un instrumento liberador, que tiene la capacidad de enfrentar y transformar las estructuras del poder eficaz y profundamente. Por consiguiente, su ejercicio puede provocar procesos de "emancipación social" para las poblaciones vulnerables, en particular, en este caso busca centrarse en los pueblos indígenas.

En segundo lugar, se concibe al derecho internacional desde una perspectiva más crítica, la cual cuestiona esta presunción. En este sentido, veremos aquí no solamente un profundo cuestionamiento de la capacidad "emancipadora" del derecho internacional de los derechos humanos, sino, también, y significativamente, la afirmación de que el derecho internacional puede representar un instrumento "hegemónico" que funciona en contra de los intereses de los grupos vulnerables que busca proteger. Así, el sistema del derecho y su posterior ejercicio se ubican dentro de una serie de trampas del campo del poder internacional y de la lógica económica neoliberal que impide su impacto emancipador.

Contextualización de la problemática

A partir de los años ochenta, en el contexto de elaboración y construcción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, las organizaciones y activistas indígenas y los expertos en pueblos indígenas comienzan a insertarse en las redes de conocimiento especializado internacional y a participar activamente en discusiones de derecho internacional relativo a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las instituciones internacionales de, quizás, mayor relevancia como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA), tanto como los actores de la cooperación internacional, incluyeron cada vez más durante este período la temática indígena en sus agendas (Santamaría, 2008; Brett, 2008).

Este proceso internacional de construcción y reconocimiento del marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas tendrá ecos y répli-

cas a nivel nacional y regional, a través de un proceso de institucionalización y constitucionalización de las luchas indígenas en diferentes países de América Latina (Colombia, Guatemala, Bolivia, Brasil, Venezuela) a partir de los años noventa.

Durante estos años y la primera década del siglo XXI, las luchas indígenas atraviesan las fronteras y se comienza a hablar de "un movimiento indígena internacional" (Urban y Scherzer, 1991; Assies y Hoekema, 1994; Brysk, 1996, 2000; Van Cott, 1994; Stavenhagen, 1996; Díaz Polanco, 1997; Plant, 1998; Yashar, 1997a, 2005; Bengoa, 2007; Brett, 2009, en proceso de publicación) y de una "identidad indígena global" (Bellier, 2007).

Este proceso implicará una transformación en las estructuras y las estrategias de las organizaciones sociales indígenas, las cuales buscarán incidir en procesos regionales e internacionales de negociación de sus derechos, su ciudadanía, y su relación con el Estado como individuos y pueblos. En este sentido, los conflictos entre las organizaciones indígenas y los Estados se irán transformando y globalizando, y, por ende, las formas de resistencia y de lucha irán también adaptándose al nuevo contexto político.

Igualmente, tiene lugar el proceso de consolidación de una institucionalidad indígena (a nivel local, internacional y, en algunos casos, como el boliviano, a nivel nacional), la cual implica la implementación de nuevas estructuras organizativas (organizaciones no gubernamentales –ONG– indígenas transnacionales), nuevos repertorios de acción, demandas y plataformas de lucha, escenarios de movilización, y la consolidación de un conocimiento experto jurídico alrededor de nuevos universales de los derechos humanos (la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, adoptada en el 2007).

Este contexto de consolidación e internacionalización de las movilizaciones indígenas en la década de los años noventa y dos mil está relacionado con lo que Florence Passy, retomando a Charles Tilly, denomina el impacto de la creación de estructuras políticas supranacionales en las formas de la acción colectiva de los movimientos indígenas. En este sentido, la emergencia de nuevas oportunidades políticas internacionales implica un cambio radical en la naturaleza de las protestas, las estructuras de las organizaciones indígenas y el recurso al derecho (Della Porta, Kriesi, Rucht, 2002: 148).

Como lo veremos en los artículos compilados en esta obra, los discursos y las estrategias de las organizaciones indígenas se han transformado durante los últimos quince años, incorporando el derecho internacional de los derechos humanos a sus plataformas de lucha y desarrollando nuevas formas de presión, participación política y reformas del Estado.

Retomando a Mark Goodale y Sally Engle Merry, es posible afirmar que el discurso de los derechos humanos, a pesar de sus límites, por constituir un discurso universal propio del Estado moderno, ha sido apropiado por los defensores de los derechos de los pueblos indígenas reinscribiendo la "cuestión indígena" en la perspectiva de derechos humanos y en las prácticas de movilización jurídica internacional (Goodale, Merry, 2007: 1).

Como lo afirma Virginia Vecchioli, en la revista *Política,* numerosas investigaciones inspiradas en el campo jurídico europeo y norteamericano han comenzado a reflexionar sobre estas formas particulares de la relación entre movimientos sociales y derecho internacional de una manera sistemática. Ese proceso de transformación se puede alinear con lo que Rachel Sieder, Pilar Domingo y otros académicos han definido como "la judicialización de la política" (Sieder et ál., 2005).

De este modo, nuevas líneas de trabajo comienzan a abrirse a través del estudio de los diversos procesos de transnacionalización del activismo jurídico y del surgimiento de nuevas especializaciones profesionales (por ejemplo, los derechos humanos de los pueblos indígenas como subespecialidad del derecho internacional de los derechos humanos).

Estas nuevas formas de *expertise* jurídico constituyen el producto de complejos procesos de reconocimiento de nuevos universales jurídicos, que han abierto camino a nuevas estructuras organizativas y nuevos repertorios de acción de las organizaciones sociales (Dezalay, Garth, 2002).

De esta manera, es posible identificar en este universo social la participación de activistas y especialistas jurídicos en la promoción de la "causa indígena" como causa pública. Igualmente, estos activistas trabajan por el impulso de programas de reforma del sistema de justicia nacional e internacional a partir de la incorporación del marco normativo de los derechos humanos de los pueblos indígenas a través de un trabajo de incidencia política nacional e internacional.

La intervención de estos nuevos profesionales en la defensa de "nuevos derechos" incide en la manera en que se interpretan ciertos conflictos políticos, proveyendo a las organizaciones sociales de un repertorio de prácticas y valores, y convirtiendo este activismo en un "asunto de expertos". Sin embargo, no hay que olvidar que este *expertise* se articula con procesos políticos y organizativos "de base". Así que no es menos cierto que el compromiso militante indígena y sus prácticas inciden profundamente en las prácticas de litigio estratégico internacional.

Dar cuenta de los diversos procesos jurídicos, políticos y sociales que articulan formas particulares de relación entre derecho, Estado, sociedad civil y movilización social, es el desafío de este libro. Así mismo se propone reunir artículos de especialistas en diversas áreas de las ciencias sociales (ciencia política, sociología) y jurídicas (derecho constitucional, derecho ambiental y derechos humanos), cuyos trabajos signifiquen una contribución sustantiva a la comprensión de la manera en que la articulación entre derecho y movilización social supone transformaciones tanto del espacio de la militancia como del litigio estratégico.

Esta publicación busca centrarse en el análisis de las prácticas de movilización social y de los discursos jurídicos relacionados con las luchas indígenas en los años noventa y dos mil, a partir de una serie de estudios de caso. De este modo, pretendemos aportar algunas herramientas de comprensión del proceso de transformación de los regímenes de derechos humanos en el marco de la emergencia de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007) y la forma como estos han afectado el proceso de judicialización de las luchas indígenas en las últimas décadas.

Este texto busca igualmente aportar algunos materiales de reflexión a partir de investigaciones empíricas y teóricas sobre las prácticas, estrategias y discursos jurídicos existentes a nivel nacional e internacional para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Las investigaciones aquí compiladas giran alrededor de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características del universo social en el cual se desarrollan las movilizaciones indígenas en un contexto de transnacionalización de las luchas políticas? ¿cuáles son las características de la relación entre derecho y movilización social durante las últimas dos décadas en el contexto de la adopción de un nuevo marco jurídico internacional para la defensa de los derechos de

los pueblos indígenas? ¿cuáles son las principales características de este marco normativo, sus aportes y límites desde el punto de vista jurídico-político? ¿en qué medida los procesos de transformación del sistema internacional en un contexto de globalización han afectado las agendas, estrategias, prácticas, demandas y repertorios de las organizaciones indígenas? ¿cómo han afectado las transformaciones de las luchas indígenas los usos sociales del derecho? ¿cuáles son los discursos jurídicos predominantes en las luchas indígenas y qué formas específicas adoptan? ¿cuáles son los casos, temas y conflictos paradigmáticos movilizados por las organizaciones indígenas en el nuevo contexto internacional? Y, finalmente, ¿cuál ha sido el impacto de esas movilizaciones?

Los capítulos del libro

La obra se centra en el caso colombiano como paradigma de análisis, por constituir un escenario privilegiado de producción de los derechos de los pueblos indígenas y del proceso de constitucionalización de las luchas indígenas.

Así, el caso colombiano ha implicado la consolidación de una institucionalidad indígena en medio de lo que la antropóloga Margarita Chaves ha denominado "nuevas configuraciones de estatalidad y políticas multiculturales" en la región. En este sentido, el análisis de las interacciones sociales entre las organizaciones indígenas, los representantes del Estado y del sistema jurídico, permite comprender los límites y los alcances de la implementación de estas instituciones.

Este libro busca prolongar sus análisis, partiendo del caso colombiano y estableciendo algunas relaciones con otros casos como el guatemalteco, estudiando las prácticas de movilización jurídica de las organizaciones indígenas para la gestión de los conflictos con el Estado. En esta perspectiva, el texto posee una dimensión comparativa basada en estudios de caso, en donde busca articular distintos niveles de análisis (al nivel local, nacional e internacional) del universo de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Movilización indígena transnacional e instrumentos jurídicos universales

La primera parte de este libro presenta tres artículos muy distintos entre sí, que aportan elementos de comprensión sobre las dinámicas jurídicas y políti-

cas internacionales de las luchas indígenas. Estos textos analizan los procesos jurídicos de producción, los contenidos de los instrumentos internacionales y la movilización transnacional de las organizaciones indígenas en el contexto de producción de los nuevos universales jurídicos para los pueblos indígenas del mundo.

El primer texto, escrito por **David Dumoulin,** politólogo francés del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL, por su sigla en francés) de París, examina la dimensión transnacional de las movilizaciones indígenas. El autor presenta un análisis del proceso de irrupción de la temática en la agenda internacional a partir de los años ochenta. Según sus estudios, es posible afirmar que las "solidaridades transnacionales indígenas" se traducen de dos formas.

La primera de ellas consiste en la constitución de alianzas entre las distintas organizaciones indígenas de diversas regiones del mundo, las cuales inciden en la creación de una "nueva identidad indígena" a nivel mundial. La segunda expresión de este fenómeno es la colaboración entre las ONG indígenas y ONG de "acompañamiento". Este artículo describe y analiza el proceso de surgimiento de la "solidaridad indígena transnacional" y la creación de una "identidad indígena global".

Según, el trabajo de Dumoulin, los primeros gérmenes de un movimiento indígena internacional residen en movilizaciones locales y nacionales de los años setenta. En México o en los países andinos, estas movilizaciones emergen en oposición a las antiguas políticas indigenistas integracionistas. En la Amazonia o en América del Norte, las movilizaciones constituyen una respuesta a las iniciativas estatales para controlar el territorio nacional.

De esta forma, las alianzas transnacionales son una plataforma esencial para las movilizaciones. El autor insistirá en la necesidad de analizar la dimensión transnacional de las luchas políticas y las estrategias indígenas orientadas a la creación de alianzas transnacionales cristalizadas en ONG indígenas transnacionales, como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) o la Conferencia del Círculo Polar.

En este contexto, ONG indígenas y ONG de acompañamiento participarán muy activamente en las campañas y *lobbies* ante los Estados de América Latina y de otros continentes a favor del reconocimiento de derechos indígenas específicos.

Posteriormente, el autor se centra en los años noventa y en el análisis de un nuevo contexto internacional a favor del multiculturalismo. Durante este período, la mayoría de las constituciones de los Estados latinoamericanos sufrieron modificaciones y procedieron a reconocer importantes derechos territoriales. Dumoulin insistirá, igualmente, en la importancia del acompañamiento de las ONG no indígenas y en el rol de las oportunidades políticas en el contexto internacional para la transnacionalización de las luchas indígenas.

Específicamente, el autor se refiere a los *lobbies* "multiniveles" de las redes indígenas ante las organizaciones internacionales, los Estados, los gobiernos locales, a través de los *transnational advocacy networks* para retomar los términos de Margaret Keck y Kathryn Sikkink (1998). La problemática introducida por este politólogo nos invita a reflexionar sobre la especificidad de las solidaridades transnacionales indígenas a partir de un modelo explicativo construido desde los estudios internacionales.

Para Dumoulin, este tipo de internacionalización rompe tajantemente la relación directa y la proximidad social entre dirigentes y bases sociales, debido a la complejidad de las redes de militancia transnacional (compuestas por expertos internacionales, funcionarios estatales y funcionarios de organismos internacionales).

En nuestro concepto, el modelo propuesto por Dumoulin permite analizar los repertorios de acción de las movilizaciones transnacionales, la evolución de las alianzas y los procesos de institucionalización de la "solidaridad transnacional indígena", y, en definitiva, la constitución de un "campo globalizado del problema indígena".

También muestra cómo, al juzgar por los efectos de la movilización transnacional indígena sobre las políticas de los Estados y de los organismos internacionales, las primeras "solidaridades transnacionales" en los años setenta y ochenta tuvieron un importante poder de persuasión y de incidencia.

En la década de los dos mil, la dimensión transnacional del militantismo constituye solamente una de las lógicas de acción de lo que emerge como un verdadero "campo globalizado", para retomar los términos de Pierre Bourdieu (Dezalay, Garth, 2002). La composición y evolución de este campo muestran cómo se han diversificado desde los años setenta hasta hoy las formas y tipos de interacción social entre los distintos actores que participan en las redes de defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Tal vez uno de los escenarios en donde se hacen más palpables las profundas transformaciones de la movilización indígena y las características de la dinámica de funcionamiento de este universo social es el sistema de la ONU, como lo muestra Irene Bellier.

El segundo artículo de esta sección, escrito por la antropóloga francesa de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS, por su sigla en francés) de París **Irene Bellier,** aborda el caso de la ONU. Este caso es interesante, pues este organismo internacional busca incorporar a distintos sectores organizados de la sociedad civil en procesos de negociación internacional en los años noventa y dos mil.

En este sentido, el caso de los pueblos indígenas es revelador, en la medida en que, históricamente, las luchas indígenas han sido consideradas como luchas muy localizadas, las cuales han retomado repertorios étnicos, centrados en la destrucción de las culturas ancestrales por parte de los invasores durante el período colonial. Según este contexto, las luchas indígenas fueron concebidas, tanto por académicos como por activistas, como un problema "nacional" (Della Porta, Kriesi, 2002: 149).

Sin embargo, como lo muestra Bellier en su texto del proceso de adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (en el 2007), es posible observar cómo las organizaciones indígenas han centrado sus esfuerzos durante los últimos veinte años en los procesos de negociación con los Estados, para lograr la adopción de un instrumento que dote a las organizaciones sociales del mundo de recursos jurídicos para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Como lo afirma la autora, la "ideología indígena" emerge en el sistema internacional, "poniendo a prueba" los principios universales del derecho internacional de los derechos humanos y apoyándose en el reconocimiento de la diferencia cultural en un contexto de promoción de la "democracia participativa". Es así como el propio Alto Comisionado de los Derechos Humanos impulsa una dinámica de participación indígena en diferentes escenarios de la negociación internacional.

Esta participación incide en la construcción de normas internacionales respetuosas de la diversidad cultural. La "ideología indígena" movilizada por las organizaciones indígenas que se insertan en el sistema de las Naciones Unidas se

apropia del discurso del derecho de los derechos humanos de la ONU, dando lugar, en un contexto jurídico dinámico, a la génesis de un conjunto de nuevos derechos humanos.

Este grupo de derechos busca complementar y ampliar el discurso de los derechos humanos individuales universales, incorporando nuevos derechos asociados a una categoría de sujetos para quienes la identidad está asociada a la pertenencia a un pueblo, una lengua, una cultura y un territorio.

En este sentido, las organizaciones indígenas que participaron en el proceso de construcción de la Declaración de las Naciones Unidas para pueblos indígenas buscaron hacer de la noción de derechos colectivos un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de sus sistemas culturales. Así, las demandas de los pueblos indígenas se centraron en este escenario en la reclamación de tierras, territorios y recursos, el derecho a la propiedad intelectual o al medio ambiente y el ejercicio de derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales.

Finalmente, el artículo analiza las prácticas de movilización indígena transnacional, enunciando sus principales organizaciones y estableciendo algunas de las características de los perfiles de los activistas indígenas, con la descripción de sus principales repertorios de acción.

La autora explica cómo, a partir del análisis de las dinámicas de este "laboratorio internacional" de la ONU, en donde se intentan gestionar las situaciones poscoloniales de exclusión, las organizaciones indígenas se insertan en los procesos regionales e internacionales a favor de los derechos humanos en la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas y sus principales agencias (OIT, PNUD, Unesco, OMPI).

Por último, el artículo de **Marco Aparicio,** jurista catalán y asesor de los principales procesos constituyentes (Bolivia y Ecuador) en América del Sur en los años dos mil, se centra en el análisis de las debilidades y fortalezas de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, adoptada para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en septiembre del 2007.

El texto analiza específicamente la forma jurídica que adopta la cuestión de las luchas indígenas globales. El autor afirma que la Declaración constituye una expresión de las relaciones entre los sujetos de derecho (organizaciones indígenas) y el Estado. También argumenta que la Declaración de las Naciones

Unidas supera el enfoque individual de los derechos de los pueblos indígenas al contemplar y consagrar los siguientes derechos: (i) el derecho a la autodeterminación, (ii) el derecho a las instituciones políticas propias, (iii) el derecho a la participación a través del derecho a la consulta previa (consentimiento libre, previo, informado).

En este sentido, la Declaración constituye una prueba significativa de la ampliación del sujeto de derecho, puesto que incluye procesos colectivos de toma de decisiones y de participación política, posicionando así los procesos colectivos como ejes centrales de las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva, la Declaración de las Naciones Unidas constituye un texto normativo de carácter simbólico que consagra un consenso político. Por ello, Aparicio señala en su artículo que es importante que las organizaciones indígenas se apropien de la Declaración, ya que ella posee una capacidad prescriptiva.

Así, el derecho a la participación reconocido en la Declaración implica (i) el reconocimiento de las formas propias de organización de los pueblos indígenas y (ii) el arbitramento de los mecanismos de participación de los sujetos colectivos. Según el autor, todos los derechos reconocidos en la Declaración se fundamentan en el derecho a la participación política.

Para él, cuando los demás derechos y sus mecanismos de protección y ejercicio son débiles y vulnerables, los derechos especiales se convierten en algo aún más importante: un marco de convivencia para poder crear espacios de participación sin exclusiones.

En este contexto, pone de relieve que los derechos culturales y territoriales de los pueblos indígenas son ante todo derechos de naturaleza política. Por esto, los derechos a la participación política (autodeterminación y derecho a la consulta previa) se erigen como un derecho transversal de la Declaración.

En este sentido, el derecho a la autodeterminación se ha constituido en un eje central de la Declaración, el cual ha sido incorporado en el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos como un derecho colectivo fundamental. Esto ha implicado la reformulación radical del debate sobre el alcance del derecho de la autodeterminación, que se convierte en un prerrequisito o precondición del conjunto de los derechos consagrados en la Declaración.

Sin embargo, es importante resaltar que Aparicio introduce el debate de la autodeterminación y la secesión, el cual ha constituido una de las principales preocupaciones de los Estados desde los inicios del proceso de discusión de la Declaración. Así, aclara que tanto la Declaración como el Convenio 169 de 1989 de la OIT limitan el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas a los asuntos internos y locales de los pueblos indígenas y sus comunidades, por lo tanto, la Declaración no contempla la secesión como un horizonte deseable.

A pesar de sus límites, según el autor, la Declaración de las Naciones Unidas tiene la apuesta de transformar el Estado y reformar las relaciones entre Estados, grupos dominantes y pueblos indígenas.

Movilización jurídica y defensa de los derechos indígenas a nivel nacional

Esta sección busca analizar a través de tres estudios de caso la relación entre el marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas y la movilización legal de la "causa indígena".

El artículo de la jurista colombiana **Diana Montealegre** propone un análisis sobre la relación entre el discurso y la práctica del derecho internacional de los derechos humanos y la movilización social por los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a partir de la experiencia del Mandato Nacional Agrario por el Derecho a la Tierra. La autora estudia la forma en que el ejercicio de los derechos humanos (o la lucha por ejercerlos) contribuye a la realización e implementación del derecho internacional de los derechos humanos y su "modelamiento" a nivel internacional.

El texto también muestra cómo el uso del derecho en las demandas sociales por la tierra y la situación del agro en Colombia se enmarcan en procesos de judicialización de las luchas políticas de las comunidades indígenas, los afrodescendientes y las comunidades campesinas en la última década, lo que ha implicado cambios en la forma de gestión de las demandas jurídicas y los discursos políticos.

En este proceso ha incidido de manera muy importante el reciente desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en materia de DESC, y los derechos de los pueblos indígenas, en lo concerniente al desarrollo interna-

cional del derecho a la tierra. Como lo afirma la autora, sus incipientes desarrollos han sido apropiados por los movimientos sociales en sus acciones colectivas, convirtiéndose en legitimadores de las causas y demandas sociales.

El artículo está dividido en dos partes. La primera, más teórica, analiza la relación entre el derecho internacional y la movilización social retomando las propuestas de Balakrishnan Rajagopal, la teoría de los efectos indirectos de Douglas Cassel y la teoría de la construcción social de los derechos humanos de Neil Stammers, la cual Montealegre aplicará al caso concreto del Mandato Nacional Agrario por el Derecho a la Tierra (2002-2003) en Colombia.

A través de este caso, la autora muestra cómo las organizaciones sociales que lideraron este proceso de movilización social se apropiaron del discurso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (informe sobre Colombia del 2001). Igualmente, analiza las características de las alianzas entre organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y otros sectores, y sus prácticas de reivindicación (como la constitución de la Escuela Nacional Agraria).

De igual modo, expone cómo el mismo derecho internacional de los derechos humanos concreta las demandas y luchas sociales de los actores sociales. En este sentido, al igual que en los otros artículos, se señala la relación íntima entre lo nacional y lo internacional en el proceso de construcción social de los derechos humanos. Es decir, vemos cómo las esferas nacional e internacional están fuertemente interconectadas.

Así, la definición, articulación y ejercicio de los derechos (además de la escogencia de cuáles derechos se aplican) evolucionan según el contexto político y la estructura de oportunidad política en la que son producidos.

Montealegre cuestiona profundamente la forma en que la teoría de los movimientos sociales y la teoría jurídica han analizado el impacto de la práctica de movilización social en el discurso del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, se centra en la relación entre el poder social y los DESC, afirmando que existe un precario reconocimiento del rol de los movimientos sociales dentro del ejercicio del derecho internacional de los derechos humanos y cómo con este ejercicio se pueden poner en cuestión las relaciones de poder.

También muestra cómo la institucionalización de los derechos puede jugar un papel ambivalente, pues puede contribuir a institucionalizar otras formas

y relaciones de poder. De esta forma, es posible cuestionar el uso del derecho como un instrumento "contrahegemónico".

Además, señala cómo la cuestión de las violaciones de los derechos humanos no implica solamente a actores nacionales, sino, en muchas ocasiones, actores internacionales, lo que hace importante analizar la relación entre violencia política e inversión extranjera. Montealegre indica, de la misma forma, cómo el papel de los movimientos sociales y el recurso al derecho se erige como un objeto de investigación fundamental para una comprensión más amplia de la relación entre identidad, movilización y estructura de oportunidad política.

El capítulo del politólogo inglés **Roddy Brett,** profesor de la Universidad del Rosario, presenta un análisis de la evolución de las plataformas, estrategias, discursos e identidades de los movimientos indígenas durante el contexto formalizado del proceso de democratización en Guatemala (1985-1996).

La investigación de Brett se fundamenta en tres estudios de caso específicos, desde el abordaje de la teoría de los movimientos sociales. El capítulo examina las razones y las formas a través de las cuales los actores indígenas se movilizaron dentro del contexto de la transición democrática pocos años después del genocidio guatemalteco perpetrado por el Estado en contra del pueblo indígena Maya.

En este contexto, es de suma importancia el análisis de las demandas sociales y las estrategias articuladas por los movimientos indígenas propuesto por Brett, las cuales se fueron ampliando durante el proceso de paz. Desde allí el artículo muestra cómo las demandas por los derechos humanos de los movimientos sociales indígenas se transformaron y se fueron enmarcando cada vez más a través de un discurso integral de los derechos humanos, el cual fue incluyendo los derechos económicos, sociales y, específicamente, los culturales.

Según el autor, fue fundamental la influencia de la "comunidad internacional" que monitoreaba el proceso de paz durante este proceso de "ampliación de derechos". Brett explica cómo la red de víctimas indígenas del conflicto armado interno se convirtió gradualmente en una movilización proactiva de activistas indígenas empleando políticas simbólicas y participando en canales políticos formales, con el objeto de reclamar un espectro cada vez más amplio de derechos humanos.

Esta transformación significativa da cuenta de una relación íntima entre los procesos de construcción social del derecho (moldeados por los actores indígenas

y evidenciados en el sistema internacional) y las correspondientes instituciones de derechos humanos (como la ONU y la OEA).

Dentro del contexto específico guatemalteco, el estudio documenta la capacidad estratégica de los actores sociales indígenas para interpretar y articular el marco de los derechos humanos, y detalla el impacto de esas "políticas judicializadas" en el proceso de paz. Brett argumenta que el proceso de paz en sí y la participación de los movimientos indígenas durante ese proceso precipitaron una serie de avances inéditos y brindaron una apertura significativa para el reclamo de una gama amplia de derechos, tanto "viejos" como "nuevos".

Sin embargo, mientras que una serie de derechos universales e individuales fue negociada y negociable durante el proceso de paz, otros derechos fundamentales, como los derechos colectivos, incluyendo los derechos económicos y a la libre determinación, *enfrentaron un cierre institucional* determinante, y, consiguientemente, no fueron institucionalizados ni siquiera de una forma mínima.

El autor concluye, entonces, que, dentro del contexto guatemalteco, existía un límite en la capacidad de los actores indígenas de incidir eficazmente en el Estado y el proceso de paz a través de las políticas de los derechos humanos.

El artículo de la jurista y socióloga **Ángela Santamaría** presenta una cartografía de los distintos tipos de *lobbies* utilizados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) a comienzos de la década de los dos mil. Estas estrategias de *direct engagement* revelan un desplazamiento de los repertorios y estrategias de las organizaciones sociales colombianas, de la utilización de instrumentos jurídicos a nivel nacional o internacional, hacia una estrategia directa con los grupos económicos, los organismos internacionales y los organismos multilaterales.

Este giro estratégico un tanto "desconcertante" demuestra, por un lado, la capacidad de aprendizaje estratégico de los actores sociales y la evolución y adaptación de sus repertorios, estrategias, alianzas y recursos. Sin embargo, por otro, deja ver un abandono y la deslegitimación del uso de los recursos jurídicos para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

El texto introduce problemáticas como la del estudio de las relaciones entre los gobiernos indígenas y el gobierno nacional, en el contexto de la emergencia de una institucionalidad indígena nacional como la ONIC (2007), sus

características y la entrada del personal político indígena en escenarios nacionales e internacionales, y los repertorios de la vocería indígena frente a las relaciones institucionales.

Santamaría expone igualmente cómo impacta la regulación legal de un gobierno neoliberal en un contexto de "justicia de transición" en los repertorios y plataformas de lucha de las organizaciones indígenas. En este sentido, la autora describe las dinámicas de movilización y las estrategias internacionales de la ONIC en la década de los dos mil.

Así mismo, analiza muy detalladamente la composición, naturaleza y complejidad de las redes del activismo indígena, al igual que los procesos, estrategias e impactos de la internacionalización de las causas en las prácticas de los actores y las instituciones. Examina también cómo son utilizados, producidos, y cómo evolucionan y se adaptan los repertorios de las organizaciones indígenas (particularmente el registro étnico y jurídico) según los públicos y las audiencias.

Este artículo describe cómo las estrategias de los movimientos sociales no se limitan al ámbito e institucionalidad jurídicos, sino que se desplazan hacia otros espacios y foros, otros lugares geográficos, otras esferas sociales, culturales y políticas, para aprovechar la multiplicidad de las estructuras de oportunidad política.

Bibliografía

Assies, W. J. & Hoekema, A. J. (eds.) (1994). *Indigenous peoples' experiences with self-government.* IWGIA Documento 76. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) y Universidad de Amsterdam.

Bellier, I. (2007). *Le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones et les Etats américains : avancées et clivages.*

————————. (2007). Dernières nouvelles du Groupe de travail sur le projet de Déclaration des Droits des Peuples Autochtones. In *Recherches Amérindiennes au Québec.*

Bengoa, J. (2007). *La emergencia indígena en América Latina.* México: Fondo de Cultura.

Brett, R. L. (2009, en proceso de publicación). *La ciudadanía y la etnicidad: hacia un debate teórico.* Guatemala: PNUD.

————————. (2008). *Social movements, indigenous politics and democratisation in Guatemala, 1985-1996*. Leiden y Boston: Brill y CEDLA.

Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America.* Stanford, California: Stanford University Press.

————————. (1996). "Turning weakness into strength: the internationalisation of Indian rights", *Latin American Perspectives, 23* (2), 38-57.

Dezalay, Y. & Garth, B. (1998). Droit de l'homme et philanthropie hégémonique, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 121-122,* 23-41.

————————. (2002). *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et «Chicago boys»*. Paris: Seuil.

Della Porta, D., Hriesi, H. & Rucht, D. (2002). *Social movements in a globalizing world.* New York: Palgrave Macmillan.

Díaz Polanco, H. (1997). "Indigenous peoples in Latin America: the quest for self-determination". Lucía Rayas (trad.), *Latin America Perspectives Series, 18.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Goodale, M. & Merry, S. (2007). *The practice of human rights. Traching law between the global and the local.* New York: Cambridge University Press.

Keck, M. E. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders, advocacy networks in international politics.* Ithaca: Cornell University Press.

Plant, R. (1998). Ethnicity and the Guatemalan peace process: conceptual and practical challenges. En R. Sieder (ed.), *Guatemala after the peace accords.* London: Institute of Latin American Studies.

Sieder, R. et al. (2005). *The judicialization of politics in Latin America.* London: Palgrave Macmillan.

Stavenhagen, R. (1996). Indigenous rights: some conceptual problems. En E. Jelin & E. Herschberg (eds.), *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Urban, G. & Scherzer, J. (1991). *Nation states and indians in Latin America*. Austin, Texas: University of Texas Press.

Van Cott, D. L. (ed.) (1994). *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Yashar, D. (2005). *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

————————. (1997). *Indigenous politics and democracy: contesting citizenship in Latin America.* Kellogg Institute Working Paper 238. Illinois: Kellogg Institute.

Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los *campos globalizados*

El caso de la defensa de las poblaciones indígenas*

David Dumoulin-Kervran**

Es usual ver, hoy en día, dirigentes indígenas que se expresan en cadenas internacionales de televisión y algunos que poseen, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), diversas tribunas específicas. Los organismos que los apoyan, en Europa particularmente, no esperaron el movimiento zapatista de 1994 para ocupar un buen lugar en el abanico de ofertas de las causas militantes. ¿En el seno de las solidaridades transnacionales, la defensa de los pueblos indígenas pertenecerá por excelencia al ámbito específico de las *causas elegidas*[1] en la línea de un militantismo del Norte con coloración "tercermundista"?

La idea de "solidaridad transnacional" que queremos explorar en este artículo es una primera aproximación, un prisma que agrupa un conjunto de fenómenos que superan en la realidad a la sola comunalización o la connotación "humanitarista", la cual remite a la existencia de víctimas pasivas y defensores

---

* Este texto es una versión apenas retocada del artículo «Transformations des solidarités transnationales : des réseaux militants aux champs globalisés. Le cas de la défense des peuples autochtones », publicado en el libro: Devin, G. (dir.) (2004). *Les solidarités transnationales* (pp. 103-112). Paris: L'Harmattan. Eso explica el formato sintético, así como la falta de ciertas referencias publicadas recientemente. En el marco de una investigación doctoral –*Les politiques de conservation de la biodiversité confrontées aux politiques du renouveau indien. Une étude transnationale depuis le Mexique.* (2003), Sciences Po Paris, dirigido por Guy Hermet–, se realizaron unas cincuenta entrevistas con dirigentes indígenas o especialistas en el tema, en algunas zonas de México, como Chiapas y Oaxaca, y la capital, México D.F., y en la palestra internacional, en Ginebra y Washington. Nos esforzamos por identificar las trayectorias profesionales, los flujos financieros, la utilización de herramientas jurídicas y la difusión de modelos de acción.

** Sociólogo, IHEAL-CREDA, Université Sorbonne Nouvelle-Paris3.

Correo electrónico: david.dumoulin@univ-paris3.fr

[1] Para analizar las tentativas de tipología de los diferentes tipos de vínculos transnacionales (interés, valor, experticio), nos remitimos a Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organisation, 46*(1-36), 3; Sikking, K. & Keck, M. (1998). *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

exteriores activos. Hay que distinguir el *solidarismo* como valor o doctrina y el estudio de las solidaridades como exploración más neutral del *attachment.*[2]

Se quisiera enfatizar aquí en las transformaciones históricas de estas solidaridades transnacionales: ellas remiten actualmente a relaciones sociales mucho más complejas, en donde coexisten tanto colaboraciones como conflictos y la socialización común. El segundo aspecto de estas transformaciones, el término "transnacional", solo describe una etapa del fenómeno.

La institucionalización internacional de la causa de los pueblos indígenas obliga hoy a tener en cuenta una palestra compleja en la que participan actores estatales, organizaciones intergubernamentales (OIG) y expertos que se desplazan de una institución a otra. El investigador que se dedica al tema indígena ya no puede pensar solamente en términos de oposición entre movimientos indígenas y mundo de los Estados. ¿Cómo reconstruir entonces su objeto?

Las consecuencias, para el análisis sociológico, de la institucionalización internacional de las causas militantes es entonces el verdadero objeto de estudio. Como lo indica Guillaume Devin (2004), el reto es complementar un análisis microsociológico del funcionamiento interno de las cadenas de solidaridad transnacional,[3] con un estudio más *macro* de las transformaciones del sistema social mundial en su conjunto.

Se intentará entonces abrir camino en este lugar de cruce, retomando su propuesta de usar el término "solidaridad" sin connotación normativa, sino más en el sentido durkheimiano, como un lazo social, una interdependencia que se vuelve siempre más indirecta con la división del trabajo a nivel internacional.

El caso de la defensa de los pueblos indígenas permite así ilustrar la idea según la cual las "solidaridades transnacionales" se transforman y su significado se densifica. Más allá del estudio de la transnacionalización de las redes militantes, será necesario estudiar las instrumentalizaciones entre sectores y su reinserción en una dinámica internacional más amplia.

[2] Ver Johanna Simméant en Devin, *Les solidarités…,* op. cit.

[3] Dauvin, P., Simeant, J. & Cahier, C. (2002). *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*. Paris: Presses de Sciences Po.

El planteamiento del concepto *campo globalizado indígena*[4] tiene por objeto demostrar hasta qué punto la institucionalización internacional obliga a considerar la complejidad actual del contenido y el lugar de las solidaridades transnacionales. Este texto se concibe entonces como una propuesta metodológica y conceptual para analizar el conjunto complejo de actores que trabajan actualmente en el tema indígena.

1. El militantismo transnacional y sus efectos

En su sentido más simple, la "solidaridad transnacional" conoce dos vertientes: surge entre organizaciones indígenas que crean nuevas comunidades imaginadas transnacionales, y entre estas y las ONG de apoyo del Norte que defienden su causa.

A partir de los años setenta, emergen en el continente americano movilizaciones indígenas locales luego nacionales, que se oponen a las antiguas políticas indigenistas integracionistas (Estados Unidos, países andinos, México) o que surgen como respuesta a una agresión tardía por controlar el territorio nacional (cuenca amazónica o gran norte). Los vínculos transnacionales constituyen rápidamente un motor esencial de estas movilizaciones, suscitando la creación de comunidades imaginadas transnacionales.[5]

Esta solidaridad transnacional indígena está perfectamente representada por el dinamismo de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) o la Conferencia del Círculo Polar, de los países del Gran

[4] El término "campo social" como "espacio estructurado de posición" es retomado de la definición de Pierre Bourdieu (1984), París, p. 113. La aplicación de esta terminología ya se ha usado a nivel internacional para la emergencia de nuevos espacios políticos temáticos en la Unión Europea (por ejemplo, sobre migraciones…). El alcance y los límites de esta aplicación está actualmente en debate, por lo que no podremos profundizarlo aquí, pero este demostró toda su fecundidad en el libro: Dezalay, Y. & Garth, B. (2002). *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys".* Paris: Le Seuil.

[5] Únicamente se estudiará un aspecto de esas solidaridades transnacionales indígenas, porque se deberían incluir también las colaboraciones históricas transfronterizas a nivel local y el aspecto masivo de las migraciones, bajo la forma de diásporas, particularmente hacia los Estados Unidos, etc. –ver Morin, F. & Santana, R. (eds.) (2002). *Lo transnacional: instrumento y desafío para los pueblos indígenas.* Quito, Equateur, utilizando la noción de *ethnoscape,* definida por Appadurai, A. (2001). *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation.* Paris: Payot–.

Norte.[6] La primera fue fundada en 1984 por dirigentes indígenas peruanos, luego de unos viajes realizados a Europa y los Estados Unidos.

La Coordinadora favoreció, entre las organizaciones nacionales, una colaboración activa que suscitó intensos flujos de información, la presentación de una agenda común ante los Estados de la región y organizaciones internacionales, y la construcción de una nueva identidad amerindia panétnica. Éxito que supuso ganancias fundamentales ante los Estados, en particular un amplio reconocimiento de derechos territoriales colectivos, especialmente en tierras bajas.

Desde hace treinta años, los rápidos procesos de *etnogénesis* que acompañan las movilizaciones a nivel nacional y luego regional tienen también una influencia directa en la política internacional. Las dos organizaciones citadas tuvieron finalmente más influencia que otros proyectos menos estructurados de unificación étnica como el panaymaranismo o el panmayannismo, a inicios de los años noventa.

Así mismo, se convirtieron en actores importantes de la palestra política nacional y continental (junto con el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, el Consejo Indio de Sudamérica, la campaña Quinientos Años de Resistencia…), tomando parte activa en la incorporación de los temas indígenas en la agenda internacional (en la ONU y otras organizaciones multilaterales como el Banco Mundial).

La creciente internacionalización del "problema indígena" se caracteriza por una serie de manifestaciones: las primeras conferencias sobre cuestiones indígenas en la ONU, a finales de los años setenta; la creación de un Grupo de Trabajo específico en la Comisión de los Derechos Humanos, en 1984; el Convenio 169 sobre los derechos indígenas, en 1989; el Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú, en 1992; y el proyecto de declaración de los derechos indígenas de la ONU, a partir de 1993 hasta su votación en el 2008.

El lanzamiento de la década de los pueblos indígenas, en 1994, será precedida por el interés de numerosas OIG en la temática. El Grupo de Trabajo de la ONU constituyó un lugar esencial para los encuentros transnacionales indígenas, el intercambio de información y, finalmente, la creación de una

[6] Sobre la COICA y la influencia política e internacional de la Conferencia del Círculo Polar, creada en 1980 y que reúne los grupos de Canadá, Alaska y Noruega: Morin, F. & Saladin, B. (1995). L'ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l'Arctique et de l'Amazonie, *Etudes/Inuit/Studies, 19*(1), 37-68.

identidad indígena mundial, que toma la forma de una "comunidad imaginada transnacional". Es, entonces, bajo los auspicios de una OIG, que los dirigentes indígenas del mundo entero comparten sus problemas, sus pretensiones, se llaman a sí mismos "hermanos" por medio de intérpretes y reafirman ante sus Estados su identidad "autóctona", categoría que se mundializa.

Este tipo de relato sobre la internacionalización del "problema indígena" permanece profundamente sesgado si no se menciona el papel de las "ventanas de oportunidad política" en el contexto internacional y el de las organizaciones de apoyo no indígenas de los países del Norte. Los éxitos de la COICA, por ejemplo, son impensables sin sus vínculos con las ONG del Norte y una importante captación de financiaciones.

Al final de los años sesenta y en los años setenta, el papel de los antropólogos europeos fue primordial al criticar las políticas etnocidiarias y defender la legitimidad de las pretensiones étnicas, por encima del proyecto encaminado "a modernizar" y "a mezclar" las poblaciones indígenas. A partir de los años setenta, el rol de los expertos-militantes de la causa indígena se apoya en las ONG especializadas (IWGIA, Survival International, Cultural Survival) que tienen entonces un papel clave al facilitar que la temática sea retomada en la ONU.[7]

Por otro lado, la Iglesia católica en particular, a través de la esfera de influencia de la teología de la liberación, desempeñó un papel central en la aparición de un actor indio en América Latina: por ejemplo, financió las dos grandes reuniones continentales (en Barbados, 1972 y 1977), que constituyen los principales propulsores del cuestionamiento de la perspectiva integracionista y la defensa de las identidades indígenas.

Las financiaciones procedentes de Europa, de instituciones como el Consejo Mundial de las Iglesias en particular, juegan aquí un papel esencial. Estos antropólogos y religiosos tuvieron una influencia determinante para legitimar la defensa de las "identidades étnicas" por organizaciones indígenas que, a menudo, han contribuido directamente a fundar.

[7] Estas organizan en 1977 la primera Conferencia, luego desarrollan un fuerte *lobbying* ante los gobiernos de origen, antes de llevar a cabo un acompañamiento en cada una de las sesiones del Grupo de Trabajo de la ONU. Ver Passy, F. (1999). Supranational political opportunities as a channel of globalization of political conflicts. The case of the rights of indigenous peoples. En D. della Porta, H. Kriesi & D. Rucht, *Social movements in a globalizing world* (pp. 148-172). New York: San Martin Press; Schulte-Tenckhoff, I. (1997). *La question des peuples autochtones.* Bruxelles: Bruylant-LGDJ.

Tales actores del Norte fueron acompañantes de sus estrategias transnacionales encaminadas a evadir o a influenciar a los Estados, apoyando los encuentros entre organizaciones de distintos países, facilitando un trabajo de sensibilización de la opinión pública del Norte y de sus gobiernos. A partir de mediados de los años noventa, en un nuevo contexto internacional favorable al multiculturalismo, la mayoría de las constituciones de los Estados latinoamericanos fueron modificadas en este sentido y los derechos territoriales progresaron rápidamente.

2. La dimensión estratégica de una inserción internacional

Los dos primeros aspectos de la solidaridad transnacional –entre organizaciones indígenas, y entre estas y las ONG del Norte– corresponden entonces a una colaboración militante dominada por la "comunalización". Esta desemboca en un *lobby* multinivel dirigido a los gobiernos locales, los Estados (atacados "por lo alto y lo bajo") y a las organizaciones internacionales, y, conjuntamente, hacia la validación de nuevas identidades que superen los Estados-nación.

Los repertorios de acción y los impactos en los Estados pueden ser debidamente analizados a través de la perspectiva *transnational advocacy networks* presentada por Margaret Keck y Kathryn Sikkink, sobre las estrategias multisitios de *lobbying,* de construcción y circulación de información, etc.[8] Este enfoque tiene la ventaja de ilustrar la difusión de las normas, de destacar que estas solidaridades reúnen una compleja red de militantes del Sur y del Norte, de expertos e, incluso, de funcionarios de algunos Estados u OIG.

Pero, por el contrario, el análisis valora muy poco la organización específica de esta transnacionalización de movilizaciones colectivas, o la evolución de las relaciones internas de poder en esta amplia configuración de actores. Más aún, permanecer en estos primeros significados de las solidaridades no permite superar la mecánica militante-activo/Estado-objetivo o la profecía "de la emergencia de la sociedad civil mundial", en cuanto al estudio del cambio internacional.

[8] Sikking, *Activists beyond borders...,* op. cit. Para una correcta aplicación de este modelo a la temática indígena: Brysk, A. (2000). *From tribal village to global village. Indian rights and international relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. Remitirse también a Risse-Kapen, T. (1995). *Bringing the transnational relations back-in.* Cambridge: Cambridge University Press; Della Porta, *Social movements…,* op. cit.

La perspectiva debería ser aún más amplia para poder dar cuenta de las oportunidades institucionales ofrecidas por un contexto internacional en plena transformación, así como de la evolución de las alianzas estratégicas y objetivos de estas redes militantes. La "densificación" de estas solidaridades remite a una creciente división del trabajo inicialmente en cada uno de estos ámbitos del militantismo, pero también a nivel internacional entre los distintos campos que se han profesionalizado. La fecundidad de esta lectura durkheimiana del desarrollo de la solidaridad orgánica a nivel internacional, propuesta por Devin, no debe ocultar la importancia de los conflictos.

Esta utilización estratégica de las solidaridades transnacionales debe entonces percibirse en un contexto en donde los dirigentes indios pretenden insertarse en numerosos campos que ya están institucionalizados. A nivel nacional, la movilización basada en criterios exclusivamente étnicos no era, por ejemplo, nada evidente, en particular en los países andinos o en México, naciones en donde, a diferencia de la cuenca amazónica, el mestizaje era fuerte y el imaginario nacional estaba basado en parte en esa imagen del mestizo.

Para los militantes urbanizados y por lo general formados en la escuela marxista y las luchas campesinas, "no era fácil convertirse en indios".[9] El movimiento Quinientos Años de Resistencia, que constituye un hito importante en la internacionalización de la causa india, con la imagen de Rigoberta Menchú, se vio entonces dividido por tal frontera durante todo su período de preparación, entre 1990 y 1992.[10] Sin *deshacerse de la solidaridad* con las luchas campesinas, los líderes indígenas cambiaron de alianza para permitir el surgimiento de actores específicamente indios, lo que tuvo consecuencias directas en sus estrategias transnacionales.

En los años noventa, la etiqueta identitaria del indio es mucho más provechosa que la del campesino: programas específicos, captación de recursos internacionales, posibilidades de viajes y gratificaciones simbólicas. La etnicización de las luchas está entonces muy vinculada a estas transformaciones de los contextos nacionales e internacionales.

[9] Cita de un dirigente indígena mexicano.

[10] Problemas evocados por numerosas entrevistas. Ver también: Warren, K. (1998). *Indigenous movements and their critics.* Princeton: Princeton University Press.

La búsqueda de alianzas, encauzada a finales de los años ochenta hacia el escenario del activismo de los derechos humanos, se canaliza luego masivamente, durante los años noventa, hacia una alianza con la defensa del medio ambiente, que resulta más rentable. Estas alianzas reorientaron entonces el problema indio; en primer lugar, se define esencialmente desde la lucha por la igualdad de los derechos cívicos; después, se formula a partir del papel específico que incumbe a las poblaciones indias en la conservación de la naturaleza.

A partir de las luchas contra los "megaproyectos de desarrollo" del Banco Mundial, de los primeros contactos del COICA y de la Conferencia del Círculo Polar con actores ecologistas, también gracias al interés despertado hacia los bosques tropicales durante los años ochenta, las alianzas fueron un formidable acelerador de la promoción de la causa india. Estas primeras alianzas transnacionales aportaron inmediatamente ganancias sustanciales en la lucha por el reconocimiento de los derechos territoriales.

Las palestras internacionales del medio ambiente, como la del Convenio de la Diversidad Biológica, integraron luego de 1992 las pretensiones indígenas y suscitaron una fuerte transformación de las redes de apoyo a favor de los pueblos indígenas a nivel transnacional (tanto nacional como local).

Sin embargo, no todas las organizaciones indígenas tienen la misma facilidad para captar el interés de los actores ecologistas. Tal como ocurre con el movimiento zapatista, que supo crear su propia red de apoyo transnacional, los movimientos indios continúan buscando nuevos aliados. Y, por vía de ejemplo, desde el 2000 es posible observar en varios países el surgimiento de aproximaciones con las movilizaciones altermundialistas: los zapatistas son muchas veces citados como el punto de referencia del movimiento, ya que fueron muy activos en la organización de ciertos foros sociales continentales (Belem, 2001); por otra parte, las luchas en contra de la privatización de los recursos naturales (agua, gas, petróleo) y en contra de grandes empresas transnacionales han sido muy importantes para los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador.

A partir del momento en que se tejen colaboraciones entre actores cuyos objetivos últimos son diferentes, la construcción de solidaridades transnacionales es esencialmente estratégica. Aunque algunos principios normativos puedan compartirse, tal construcción debe percibirse como una instrumenta-

lización recíproca, puesto que los protagonistas internacionales (en particular ecologistas) requieren a su vez la legitimidad indígena.

En la cuenca amazónica, por ejemplo, la creación de reservas naturales, hace veinte años, fue fuertemente financiada por organizaciones multilaterales o ONG del Norte (Conservación Internacional, TNC, WWF), que utilizaron la imagen de los indígenas para dar un toque humano a programas enfocados a la conservación de la naturaleza, pero que debían captar fondos de gobiernos o donadores privados sensibles a la parte humana de tal conservación.

Por lo general, hace falta, en los estudios sobre las ONG y las redes militantes, el análisis de los conflictos internos e imposiciones que se ocultan detrás de la retórica "de la horizontalidad" o de la "solidaridad". En primer lugar, porque estas múltiples oportunidades transnacionales tienden a dificultar un real compartir de valores y proyectos comunes en las solidaridades con los pueblos indígenas. Incluso existen conflictos relacionados con la definición del "problema indígena", al oponer, por un lado, movilizaciones que tienen por objeto el reconocimiento de derechos específicamente indígenas, que pueden amenazar el orden político actual o la soberanía territorial de los Estados, y, por otro, políticas públicas ampliamente internacionalizadas que tratan simplemente el "problema indígena" a través de programas dirigidos a la lucha contra la pobreza (como programas del Banco Mundial enfocados a "los más pobres de los pobres"), a la protección del medio ambiente (programas especiales para pueblos indígenas del Fondo Mundial para el Medio Ambiente) o a la promoción de la diversidad cultural (programas de preservación del patrimonio inmaterial de la Unesco o programas nacionales de ayuda al artesanato para el turismo).

En segundo lugar, la construcción de una identidad indígena a escala mundial ha tendido a privilegiar algunas características de lo que sería "lo indígena", insistiendo en algunos aspectos tradicionales y en la especificidad de su relación con la naturaleza. La aplicación del concepto de pueblos indígenas en contextos históricos muy diferentes, como los de Asia y África, plantea a su vez importantes problemas.[11]

[11] Kingsbury, B. (1998). Indigenous peoples in international law: a constructivist approach to the Asian controversy. *American Journal of International Law, 92*(3), 414-457. La historia del Grupo de Trabajo de la ONU destaca una ampliación progresiva de la representación mundial, a partir de un núcleo americano.

En la ONU, la dominación de las organizaciones indígenas del Norte, de Norteamérica, es destacada en ámbitos privados por la mayoría de quienes conocen los mecanismos; mientras que la separación Norte-Sur corresponde por su parte "a prioridades completamente diferentes (...). No es necesariamente en torno a la concepción de los derechos, sino más bien respecto a la formación de las prioridades de acción".[12] En el acceso a los recursos y a las OIG, los primeros que llegan intentan mantener su punto de vista y su propia definición del referencial sectorial (definición del "problema indígena" y de medidas privilegiadas para cambiar la situación).

Finalmente, la internacionalización atiza la competencia y los conflictos. Los problemas de representación se plantean también muy claramente en el sistema de selección de los indígenas que reciben los medios para asistir a las reuniones internacionales. Se establecen mecanismos clientelistas personalizados con ONG, fundaciones u organizaciones multilaterales, encaminados a reducir los costes de selección y a "dirigir" las deliberaciones. Con los nuevos puestos públicos reservados a los indígenas, estas luchas internas se intensifican además a nivel nacional.[13] En México, por ejemplo, las poderosas redes transnacionales de solidaridad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tienden a ocultar los fuertes conflictos por la representación indígena nacional.

3. De la solidaridad militante al "campo globalizado"

Como parte de la nueva época que conoce la "política mundial, la "causa indígena" que se institucionalizó ganó el ser reconsiderada como un "campo" dentro del cual el concepto de "solidaridad" toma también un nuevo contenido sociológico.

¿Cuáles son las señales de la fuerte institucionalización internacional que se efectuó durante los años noventa?

---

[12] Entrevista con el especialista en *indigenous peoples* del WWF, el 28 de septiembre del 2000, en Gland.

[13] Nuevos recursos e internacionalización de las carreras de los dirigentes indígenas agudizan aún más los problemas causados por la rápida transformación de las estructuras políticas indígenas. La creciente reflexividad y la fluidez de vivencias identitarias de los dirigentes tornan cada vez más complejos los procedimientos de "representación" y "participación" basados en categorías indígenas. Ver Warren, K. & Jackson, J. (2002). *Indigenous movements, self-representation, and the State in Latin America.* Austin: University of Texas Press.

Como ya se indicó, la multiplicación de los actores del campo; muchos de ellos provienen de otros ámbitos de actividad. Las presiones sobre los Estados a favor del reconocimiento de estos derechos ya no son el único objetivo de las redes transnacionales sino que reúnen también a OIG como el Banco Mundial. Este último fue un productor y un difusor de información esencial sobre los problemas indígenas, desempeñó un verdadero papel de *teacher of norms*[14] ante los Estados y otras organizaciones internacionales para el reconocimiento del programa multicultural.

La institucionalización suprime el aspecto exclusivamente "transnacional", e incluso "militante", de los métodos de acción. Los repertorios de acción contestatarios eran en un principio casi los únicos, actualmente representan solo una parte de los repertorios de acción usados por los distintos actores de esta configuración social, pues algunos Estados y OIG participan activamente en este "campo globalizado", desarrollando métodos más tecnócratas de gestión de proyectos, de regulación o de elaboración de normatividad para los Estados.

La institucionalización es perceptible tanto en las financiaciones disponibles, en la celebración regular de específicas reuniones internacionales interOIG sobre el tema indígena, así como en la multiplicación de las normas internacionales: el ambiente internacional se ha vuelto mucho más denso en este ámbito, según la expresión de Risse-Kapen.[15] La profesionalización de los dirigentes indígenas, que implica a su vez la del personal de las ONG y funcionarios de las OIG, se debe, en gran parte, a la reorganización de las fuentes de financiación internacional.

Desde su nacimiento en los años setenta, las solidaridades por la defensa de los pueblos indígenas se han transformado. Con el fin de analizar su "densificación", constituida a la vez de la colaboración, de los conflictos y de la socialización común, se eligió entonces denominar "campos globalizados"[16]

---

[14] Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: the Unesco and science policy. *International Organization, 47*(4), 565-597. En particular, el Banco Mundial con su OP 4.20, revisado en el 2001 (entrevistas realizadas en Washington en julio del 2002).

[15] Risse-Kapen, *Bringing the transnational…,* op. cit. Hace referencia a la presencia de organizaciones, de leyes, de conferencias…

[16] Esta perspectiva, que va a profundizarse en una próxima publicación, proviene de Dumoulin, D. (2003). *Les politiques de conservation de la nature confontées aux politiques du renouveau indien, une étude transnationale depuis le Mexique.* Tesis de Doctorado para la obtención del título de Doctor en Ciencia

a los sistemas de actores, de quienes nos es posible brindar únicamente sus principales características, a causa del formato del presente artículo:

- Configuraciones sociales en donde la focalización en torno a un problema común y las múltiples interacciones existentes entre los actores presentes se hacen más importantes que las divisiones que usualmente se encuentran: nacionales/internacionales, gubernamentales/no gubernamentales, o incluso expertos/militantes. El estudio de este sistema social permite enfocarse más en todo lo que comparten, más allá de diferencias de estatuto jurídico o de funcionamiento (por ejemplo, todos los actores que trabajan en el tema indígena).
- El conjunto de los individuos involucrados en el campo, ya sea a nivel nacional o internacional, comparten una socialización común. Ello se ilustra por los múltiples vínculos informales y de muchos años que pueden existir entre funcionarios internacionales y nacionales, dirigentes de ONG y dirigentes indígenas. El estudio de las trayectorias militantes/profesionales muestra cada vez más que los individuos se desplazan de un estatus al otro y que las sociabilidades subsisten después de estos cambios de puesto profesional.
- Las lógicas de interacción distan mucho de quedarse en la simple comunalización, y se asemejan más bien a las de un campo de posición donde los individuos tienen que compartir algunos recursos específicos del campo (experticio, recursos jurídicos y financieros, posibilidades de carrera). Más aún, los actores del "campo social" se oponen en los límites del campo (¿quién es un interlocutor legítimo? ¿Quién no entiende la importancia de nuestro tema indígena?), en el acceso a los recursos especificados (manipular la normatividad y la información indígena nacional e internacional, etc.) y a las posiciones de este "campo globalizado" (¿quién va a ser secretario de tal organización indígena, líder llamado a representar a tal país en la ONU o experto indígena en el Banco Mundial?).

Política, Instituto de Estudios Políticos (IEP) de París; París, Francia, bajo la dirección de Guy Hermet, sustentada el 18 de noviembre del 2003.

- El adjetivo "globalizado" remite a la multiplicidad de actores que tienen relaciones que superan lo meramente interestatal o lo transnacional, y también a una reflexión antropológica que se enfoca a la dimensión sociocultural de la mundialización, a representaciones e informaciones construidas a nivel planetario, sin referencias a las fronteras. Los expertos acumularon un amplio corpus de conocimientos a nivel mundial sobre "los pueblos indígenas", su distribución geográfica, grupos lingüísticos, contribuyendo en este sentido a forjar el objeto que se daba por estudio.

Este tipo de dinámicas sociales siempre es más denso en los casos de institucionalización internacional de otras causas militantes, como el reconocimiento de la identidad afrodescendiente, los derechos de las mujeres, la protección del medio ambiente. El estudio de estos "campos globalizados" ilustra el advenimiento, a nivel internacional, de nuevos subsistemas sociales cada vez más complejos, que no nacen solamente de las diásporas migratorias o de las cadenas económicas de producción transnacionales. Estos parecen reflejar una creciente integración mundial, al mismo tiempo que la producen, en particular como motor de nuevas solidaridades y de "globalizaciones imaginadas".[17]

[17] García-Canclini, N. (1999). *La globalización imaginada.* Buenos Aires: Editorial Paidós, p. 238.

La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas

Irene Bellier*

De acuerdo con las cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),[1] los "pueblos indígenas" representan alrededor de trescientos setenta millones de personas, distribuidas en los cinco continentes, en noventa países.[2] Una diversidad de grupos se reconoce en esta apelación que comienza a ocupar un lugar significativo en los trabajos de las instancias internacionales y universitarias. Algunos criterios permiten distinguir las entidades involucradas. Según un experto de la ONU que realizó un importante estudio al respecto, José Martínez Cobo (1986), se trata

> de pueblos y naciones que presentan una continuidad histórica con las sociedades que preceden la conquista y la colonización de sus territorios, que se consideran como distintos de los otros sectores de la sociedad dominante que dominan hoy estos territorios o de la cual son parte. Hoy en día constituyen sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, sobre la base de su existencia continua como pueblo, de acuerdo a sus propios sistemas culturales, sus sistemas legales y sus instituciones sociales.[3]

* Investigadora EHESS-Paris, LAIOS.

[1] Véase el informe *State of the world's indigenous peoples,* accesible en el sitio del FPCI: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/sowip.html

[2] Hasta el 2005, la ONU constaba de una presencia indígena en setenta y siete países. El número actual de noventa muestra uno de los efectos de la dinámica internacional del reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas.

[3] E/CN.4/ sub 2/1986/87 add 1-4, ONU.

La expresión designa entonces una categoría política cuyo alcance jurídico está en vía de construcción, los términos "pueblo" e "indígena" han sido objeto de discusión fuera del ámbito de la ONU; el primero por oposición a los vocablos "población", "comunidad" o "minoría", y el segundo por las variantes presentadas en los grandes lenguajes de comunicación de la Organización, como "autóctono", "aborigen" o "primero" (Bellier, 2006b, 2009a, 2009b).

Si bien se podría imaginar que un Estado se construye teniendo en cuenta la diversidad de las poblaciones en su territorio, algunos pueblos fueron relegados a los confines de los espacios políticos por medio de agresivas políticas de asimilación que se desarrollaron durante la colonización y después de ella. Sus sistemas culturales, sus organizaciones sociales, sus sistemas jurídicos y políticos no fueron reconocidos como fuente de soberanía, y hacen parte, hoy en día, de las poblaciones más pobres, como las cualifican varios documentos de las agencias de la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el nuevo informe compilado por el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU (nota 1), que señala la importancia de las discrepancias en los indicadores del bienestar indígena en comparación con las poblaciones no indígenas.

Las organizaciones de derechos humanos que contribuyeron a la toma de conciencia de sus problemas a nivel internacional ponen de relieve la figura de la oposición que caracteriza, en este momento, la relación entre Estados y "pueblos indígenas": exclusión del campo de la ciudadanía y la política, denegación del reconocimiento constitucional, falta de protección frente a las empresas extractivas (véase, por ejemplo, el sitio web IWGIA). Esta relación de exclusión está vinculada a distintas formas de marginalización en el plano económico, social o cultural, lo que está asociado con los mecanismos de despojo del territorio, las prácticas de discriminación racial y la violencia física o simbólica que han ejercido o siguen ejerciendo las sociedades dominantes sobre las comunidades en cuestión.

Un único instrumento jurídico, con capacidad de obligar a los Estados que lo ratificaron, protege a los "pueblos indígenas y tribales", el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este instrumento (que renueva el Convenio 107, adoptado en 1957) tiende a proteger a los pueblos indígenas en su relación con el trabajo, tanto para luchar contra los abusos en

el ámbito laboral como para garantizar la posibilidad de generar un producto al usar los recursos de su propio territorio.

También, coincide con el inicio de un reconocimiento cuya búsqueda condujo a las organizaciones indígenas ante la ONU, con el fin de forjar los medios de protección contra los riesgos de desaparición cultural y física a los cuales se enfrentan estos pueblos. Pero el reducido número de los países que lo ratificaron, veintiuno en el 2010,[4] da prueba del desinterés de la mayoría de los Estados (ciento noventa y dos miembros) frente a esta categoría de "trabajadores".

Ahora bien, se notan nuevos movimientos en la toma en consideración de los pueblos indígenas, desde el 2007, cuando la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ella junta en un solo documento una serie de disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos susceptibles de proteger a los pueblos indígenas y permitirles defender sus sistemas sociales, culturales y jurídicos. Como lo veremos más adelante, la Declaración, adoptada por ciento cuarenta y seis países (en el 2010), tiende a influir sobre el avance en cuanto a las perspectivas indígenas en los programas –internacionales como nacionales– de cooperación y desarrollo.

Mediante su participación en los trabajos de la ONU y en los acontecimientos relacionados (cumbres mundiales, conferencias regionales, talleres temáticos, seminarios de expertos…), los indígenas experimentan nuevas formas de acción y se familiarizan con un lenguaje internacional que, por ser de "algodón" (Steiner, 2002), no dispone de menores efectos performativos. En este contexto, la ONU representa una escena favorable a la construcción de "lo indígena" como discurso político sobre el cual apoyar nuevas normas de derecho internacional.

La forma en que los "indígenas de la ONU" retoman los conceptos de libre determinación y de participación a la toma de decisiones que les impactan nutre una demanda de transformación de las relaciones de fuerzas locales, con el objetivo de facilitar la evolución de los sistemas políticos y jurídicos dominantes. Donde sea que se aventuren en este espacio abierto por las organizaciones internacionales, solicitan que las proyecciones realizadas a nivel discursivo se traduzcan en el terreno: lo cual fue claramente diseñado con la adopción de parte de la

[4] Argentina, Estado plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiyi, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Perú, República de Centroáfrica y República Bolivariana de Venezuela.

ONU y sus Estados miembros de dos decenios para las poblaciones indígenas (1995-2005, 2005-2015).

El primero tenía por motivo principal la adopción de la Declaración; el segundo, cuyo tema central es "acción y dignidad", enfoca la construcción de una cooperación con los pueblos indígenas. Por lo tanto, el concepto de democracia participativa no remite simplemente a la manera en que los representantes indígenas penetraron las instituciones internacionales. Examinaremos en este capítulo la apuesta de la participación y las modalidades de cooperación, en el marco de una globalización de la cuestión indígena, para ponerla en relación con elementos de transformación de los contextos locales en los que se inscriben las comunidades indígenas.

La apuesta de la participación de los representantes indígenas en la ONU

El poner a prueba los principios universales del derecho respecto a las situaciones nacionales de marginalización contribuyó a la emergencia de una "ideología de lo indígena" (traducido en francés por el concepto de autoctonía, pues el término "indígena" es peyorativo), que se basa en el reconocimiento de la diferencia cultural. No se trata únicamente de calificar la referencia al territorio *(kthon,* en griego, a raíz de autoctonía) situándola en el marco de una anterioridad en la ocupación del territorio (relación también vehiculada por la categoría "indígena" cuya etimología significa "oriundo del país de que se trata").

Parece más esencial para los indígenas exponer, a partir de su participación en los trabajos de la ONU, una relación diferente con el mundo, que es expresada por los delegados mediante un discurso articulado con la solicitud de derechos, con una visión holística, junto con la creencia en la Madre Tierra, el compromiso con las generaciones futuras, el lenguaje gestual, los trajes y el rezo ritual… En otras palabras, el territorio no está pensado principalmente en su dimensión geográfica o física, sino como la matriz del ser indígena.

Ganando en visibilidad

Algunas veces reconocidos mediante las expresiones de "primeras naciones", "minorías étnicas" o "nacionales", pero usualmente a través de otras apelaciones peyorativas como "nativos", "salvajes" y "atrasados" (informe de la Comisión

Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, CADDHP-IWGIA, 2005), se propusieron salir de la invisibilidad en la cual estaban encerrados sin importar su peso demográfico. Si bien los indígenas son pocos en Brasil, Guyana Francesa, Australia o Rusia, estos representan del 60 al 80% de la población en Bolivia o Guatemala, mientras que, en la India, decenas de millones de adivasi se sienten afectados.[5]

Siguiendo los rastros de ilustres antecesores, cuya memoria del paso a la Sociedad de Naciones (SDN) en los años 1923 y 1925 es conmemorada por la ONU, los indígenas respaldados por las ONG y el Consejo Mundial de Iglesias se movilizaron a nivel internacional (Morin, 1992, 1994) para denunciar las masacres (movilización de los antropólogos en la Conferencia de Barbados, 1971) y la discriminación contra los indígenas de las Américas (Primera Conferencia de Ginebra, 1977), para combatir el racismo y la discriminación (Segunda Conferencia de Ginebra, 1978) y para exponer su relación con la tierra (Tercera Conferencia de Ginebra, 1981).

A partir de estas conferencias convocadas por ONG, la ONU, mediante la Comisión de los Derechos Humanos (transformada en Consejo de los Derechos Humanos, en el 2006), se apropió de la cuestión empezando con la creación de un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (GTPA), en 1982, y lanzando un proceso basado en la participación de los representantes indígenas.

Este Grupo, destinado a crear las normas necesarias para la protección de estos pueblos, constituyó la matriz del desarrollo internacional de "las cuestiones indígenas",[6] tanto para documentar los problemas y sensibilizar a la comunidad internacional como para identificar los mecanismos institucionales susceptibles de incitar a los Estados la aplicación de reformas significativas.

En este Grupo de Trabajo, que funcionó, hasta el 2006, como tribuna y laboratorio de la participación indígena, nacieron las ideas relativas al desarrollo de un diálogo y posible "cooperación" entre los Estados y los pueblos indígenas, que tomaron un sesgo oficial en los programas de acción de las dos décadas

[5] El informe *Mundo indígena,* realizado cada año por IWGIA, permite actualizar el conocimiento demográfico de los pueblos indígenas por países. A la fecha, no existen estadísticas globales exactas sino estimaciones variables según como se efectúan los censos y se expresan las clasificaciones étnicas en relación con el régimen político dominante (ver sobre el tema la revista *Critique Internationale, 45,* octubre 2009: Thema "Recensement ethnique et changement de régime", coordinado por Morgane Labbé).

[6] Una expresión consagrada para aludir a las múltiples problemáticas de que se trata.

dedicadas por la Asamblea General a las poblaciones indígenas (1995-2005 y 2005-2015). Es de mencionar la creación, luego, de tres instituciones que juegan ahora un papel importante: en el 2000, el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas (FPCI) y el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas; y, en el 2007, el Mecanismo Experto para los Derechos de los Pueblos Indígenas, dentro del Consejo de los Derechos Humanos. Estos tres mecanismos anclan de manera más permanente las cuestiones indígenas en la sede de la ONU (Nueva York) y en el sector de las Derechos Humanos (Ginebra).

Entre 1923, fecha en la que se presentó el jefe amerindio Deskaheh, para ser rechazado por la SDN (Rostkowski, 1986), y los años 2000, cuando se presenció la participación de más de mil representantes en las sesiones anuales del GTPA en Ginebra o del Foro Permanente en Nueva York, el mundo cambió. Como lo indica la ONU, "reunidos a escala internacional, los pueblos indígenas reconocieron su destino compartido y su causa común".[7]

Gracias a estos desarrollos cumulativos, es posible considerar la forma internacional de "democracia participativa" que se ha experimentado en la ONU, cuyos sectores dedicados a las cuestiones indígenas funcionan, en ciertos aspectos, como un laboratorio de la gobernanza mundial en donde se estaría sometiendo a prueba la capacidad de los indígenas de empoderarse *(empowerment)* para pensar sobre el destino de sus culturas y sociedades (destinadas a desaparecer a lo largo de los siglos XIX y XX).

La aceptación de la expresión "pueblos indígenas" que se observa en algunos países, como Canadá, América Latina o Filipinas, vinculada a prácticas de diálogo y participación, debe relacionarse con la movilización de los indígenas que llegaron a hacer presencia en la constelación de la ONU durante los años ochenta (Morin, 2006; Bellier & Legros, 2001; Bellier, 2005b).

Convertirse en sujeto de derecho y actor político

La referencia a los criterios evocados anteriormente, en un documento del Banco Mundial del 2005 dedicado a la puesta en marcha de sus programas

[7] Ficha Nº 1 «Tour d'horizon sur les peuples autochtones et le système des Nations Unies», 01-430 (F).

(OP 4.10),[8] atestigua una evolución inducida por la consulta de los indígenas, que desemboca actualmente en un desacuerdo entre la posición del Banco Mundial, la cual se enfoca en la importancia de la "consulta", y la de los representantes de los pueblos indígenas, quienes exigen el respeto del derecho al "consentimiento, libre, previo e informado" (previsto en la Declaración). Hasta la adopción de la Declaración, y en una gran cantidad de documentos de la ONU, la expresión "pueblos indígenas" se combinaba con una "reserva", bajo la forma de un asterisco, para indicar que ello no implicaba derechos particulares y que no se refería a ninguna interpretación de "pueblo" en el sentido internacional del término.

Esta restricción indica el peso que reviste la expresión "pueblo" en el campo jurídico-político de las relaciones con los Estados, quienes pretenden defender, ante la posible aplicación del derecho a la libre determinación, los principios constitutivos de su soberanía, como el derecho a la unidad política y a la integridad territorial. Mediante sus representantes, los Estados prefieren emplear las expresiones "poblaciones indígenas", "grupos/minorías étnicas", "minorías étnicas/nacionales", "comunidades locales", es decir, distintos términos de connotación sociológica que las organizaciones de los pueblos indígenas cuestionan, ya que estos no permiten su construcción como sujetos de derecho con personalidad jurídica.

Esto es lo que reivindican desde la negociación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Bellier, 2003b, 2006a), cuya implementación siguen actualmente. De hecho, la inclusión de las comunidades

[8] *Because of the varied and changing contexts in which indigenous peoples live and because there is no universally accepted definition of "indigenous peoples", this policy does not define the term. Indigenous peoples may be referred to in different countries by such terms as "indigenous ethnic minorities", "aboriginals", "hill tribes", "minority nationalities", "scheduled tribes", or "tribal groups". For purposes of this policy, the term "indigenous peoples" is used in a generic sense to refer to a distinct, vulnerable, social and cultural group possessing the following characteristics in varying degrees: (a) self-identification as members of a distinct indigenous cultural group and recognition of this identity by others; (b) collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area and to the natural resources in these habitats and territories; (c) customary cultural, economic, social, or political institutions that are separate from those of the dominant society and culture; and (d) an indigenous language, often different from the official language of the country or region.*

A group that has lost "collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area"; (paragraph 4 (b)) because of forced severance remains eligible for coverage under this policy. Ascertaining whether a particular group is considered as "indigenous peoples" for the purpose of this policy may require a technical judgment (see paragraph 8).

indígenas en el registro del discurso sobre "poblaciones" o "minorías" permite a los Estados tener en cuenta únicamente las medidas legislativas internas (lo que los delegados estatales llaman "derecho doméstico") sin considerarse vinculados por un dispositivo internacional como el derecho de los pueblos a la libre determinación, o por los comités o tribunales susceptibles de intervenir en el procedimiento "doméstico".

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH) que desempeñó un papel activo, puso en marcha una dinámica basada en la participación de los indígenas en distintos lugares de la negociación internacional, gracias a un fondo alimentado por los Estados. Así, comenzaron a frecuentar los foros del planeta, con el doble propósito de dar a conocer sus situaciones y contribuir con la reflexión sobre las cuestiones que les afectaban, contestando particularmente las políticas de desarrollo, en un momento en que la comunidad internacional empezaba a valorar los conceptos relativos a la "democracia participativa" (PNUD, 1997).

Mientras que estos conceptos se difunden en una variedad de países, bajo formas que van desde la descentralización de políticas y competencias hasta comités de gestión de los proyectos de desarrollo, las comunidades indígenas se sirven de ellas para ganar un espacio de autonomía, a falta de disponer de una verdadera soberanía (Erni, 2005). El concepto de democracia participativa me parece adecuado para restituir la presencia, en los discursos de los delegados indígenas de la ONU, de referencias a modalidades de acción, a estructuras políticas o administrativas, a la construcción de mecanismos que prevean la consulta de los indígenas y a su asociación a la decisión en los asuntos que les conciernen.

Si bien la especificidad de los "pueblos indígenas" en todos los ámbitos, de la cultura a la política, de la economía a lo jurídico, de lo social a lo urbano, es admitida por las instancias internacionales y central en la construcción de los programas de acción de las agencias (Unesco, PNUD, PNUE, FAO, etc.), la solución de los problemas de pobreza y marginalización que se derivan de la privación del reconocimiento y la violación de los derechos fundamentales no se ha logrado. Es desde esta perspectiva que conviene examinar la manera en que los representantes de los pueblos indígenas asimilan los términos de la "participación", pues su lucha por la emancipación, la dignidad y la igualdad de derechos, para

ellos, está vinculada a una exigencia democrática y a una puesta en práctica de los discursos y compromisos internacionales.

La "participación" en el discurso de los indígenas puede percibirse de esta forma como el motor del cambio de la relación de exclusión que caracteriza su situación, pero se realiza en distintos lugares de lo político, y más dentro de la ONU que en los aparatos estatales nacionales. Se concibe entonces como un principio democrático bastante vago, a partir del cual sería posible desarrollar una nueva relación política tanto con los Estados como con las sociedades dominantes, fundada en el reconocimiento de su dignidad, de su derecho a pensar sus formas de desarrollo y de su plena capacidad.

Reunir en pocas palabras las ideas relacionadas con la democracia de un conjunto de pueblos tan diferenciado es un desafío. Sin embargo, es posible destacar que, en los discursos de los "indígenas de la ONU", la democracia es un régimen político de origen occidental que se difundió a escala universal, cuya evolución no les resultó siempre favorable pero que es preferible a los regímenes políticos autoritarios que niegan su existencia y libertad de expresión. Esta forma política puede ser explorada, y las primeras naciones de los Estados australianos, canadienses y americanos hicieron la prueba ante los tribunales para defender sus derechos cuando estos existían por medio de tratados particulares.

No obstante, esta debe transformarse para que los "pequeños pueblos" –"los vencidos" (Wachtel, 1971)– puedan contribuir con sus visiones del mundo, sus conocimientos, sus prácticas, sus competencias simbólicas, sus tecnologías, a proteger una Tierra de la cual se consideran "los guardianes" y para mejorar la condición de las comunidades.

Todo estos pueblos, al verse directa o indirectamente afectados por la globalización, mediante sus representantes o por medio de otros canales (de las ONG, de las iglesias, en particular), son sensibles al discurso de las instituciones internacionales sobre "el estado de derecho" y "la buena gobernanza", conceptos que se afirmaron en los años noventa y que quieren ver implementados, pensando, sin embargo, lo que significan y cómo se definen en un campo dominado por el pensamiento occidental.

Estas expresiones tienen por objeto designar "el arte de gobernar" introduciendo, en el siglo XXI, dos connotaciones al término de "gobernanza", que data del siglo XIII. La primera para señalar la distinción con el gobierno como insti-

tución; la segunda para promover un método de gestión de los asuntos públicos, basado en la participación de la sociedad civil en todos los niveles (nacional, local, regional, internacional). Los indígenas aceptan el principio, discutiendo al mismo tiempo el valor universal de las prácticas en cuyo nombre se desarrolló, frente a sus ojos, un proyecto de civilización que los privó de sus derechos.

Así es como la entrada de los indígenas en el escenario internacional coincide con el cuestionamiento de un modelo global en donde se sienten más agredidos, hoy en día, en el marco de las políticas de desregulación y mercados de libre comercio que en el marco del Estado de antaño. La polémica resulta de la confrontación de los sistemas de valores, es decir, también de las representaciones del mundo o cosmovisiones, confrontación mediante la cual los pueblos indígenas se sienten arrebatados de sus universos. Estas constatan su debilidad relativa cuando el Estado permite a las multinacionales actuar libremente en los territorios cuya propiedad colectiva reivindican (no tanto por defender un sentido de posesión sino sus condiciones de vida), cuando los Estados delimitan áreas protegidas, prohibiéndoles el derecho de usar los recursos incluidos (cacería, recolección de plantas, etc.).

En este contexto, participan en las movilizaciones de la sociedad civil sobre diversos temas, en las que se ven enfrentados los Estados y el capitalismo neoliberal. La aproximación es clara en el marco de las movilizaciones en los foros sociales mundiales o en las contracumbres organizadas de forma paralela a los encuentros celebrados por los países más ricos (por ejemplo, últimamente, en la Cumbre sobre Cambio Climático, Copenhague 2009).

La apuesta del movimiento indígena consiste en actuar por la protección de la diversidad cultural, un combate que pasa por la protección de la diversidad biológica debido a una construcción intelectual que establece un vínculo entre la relación emocional y sagrada de los indígenas con su territorio y la necesidad de proteger las zonas que, hasta ahora, lograron escapar a la conquista económica o militar y a la urbanización, y que, por lo tanto, son las más ricas en términos de biodiversidad. Aunque se refieren a los saberes (de su pueblo) y a los conocimientos (de los ancianos), los indígenas no se consideran como los sobrevivientes de sistemas antiguos y pasados. Se esfuerzan por probar la necesidad de reconocer sus sistemas culturales, jurídicos y políticos, y sus saberes (llamados "tradicionales" en las agencias de la ONU), demostrando que

su gestión de los ecosistemas permite promover un desarrollo sostenible en mejores condiciones que el enfoque basado en la lógica de mercado.

Este discurso los opone a los conservacionistas, a las políticas destinadas a transformar sus territorios en parques naturales o áreas reservadas, como a las medidas adoptadas por los Estados para limitar el calentamiento global (tipo REDD)[9] cuando estas no se definen con su participación (como fue discutido en el Foro Permanente del 2010). Militando por una relación respetuosa con la Madre Tierra (Bellier, 2005b), quieren reintroducir sus formas de espiritualidad en un mundo que consideran está guiado por una lógica mercantilista desenfrenada.

Los representantes indígenas discuten los principios de la democracia participativa planteada por las instituciones internacionales y aplicada por algunos Estados (como medio para administrar el desarrollo de la región) y ONG (en la gestión de los proyectos). Para ellos, las modalidades de la participación en los proyectos son raramente transparentes: en algunas ocasiones se imponen límites en cuanto a la asociación de los miembros de las comunidades (jóvenes o mujeres, por ejemplo), al desarrollo de los proyectos (*verbi gratia*, por el acceso al agua, al teléfono, al transporte, etc.).

El asumir cargos por parte de los actores indígenas y la realización de funciones en el marco de las instituciones políticas de tipo occidental (concejos, departamentales o regionales) o en los comités de proyectos presenta dificultades respecto a los métodos tradicionales de ejercer política, en cuanto a la construcción de la legitimidad de los representantes, la adquisición de las competencias, la gestión y la toma de decisión (véase, para la Guyana, Collomb, 1997; para Venezuela, Quispe, 2005; para Níger, Olivier de Sardan, 1999).

La construcción de normas internacionales que respeten la diversidad

Las cuestiones indígenas (de acuerdo con la expresión que se le da en la ONU) se desarrollan en un contexto jurídico dinámico relacionado con la génesis de un conjunto de derechos que complementarían los derechos de la persona, para proteger categorías de sujetos cuya identidad es inherente a la pertenencia de un pueblo, una lengua, una cultura, un territorio (Messer, 1995).

[9] *Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries.*

Ligados al concepto de derechos colectivos como medios para desarrollar sus sistemas culturales, las demandas indígenas se relacionan con las tierras, territorios y recursos que garantizan la subsistencia de sus familias, pero también con el derecho a la propiedad intelectual o al medio ambiente y con el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

La apuesta de la participación de los indígenas en los Grupos de Trabajo de la ONU desde hace treinta años es la obtención de mecanismos de protección que les permitan sobrevivir en un medio ambiente afectado por la globalización (Bellier, 2003a, 2004, 2008). Desde el punto de vista de los delegados que lucharon por la categoría de *"peoples",* con el fin de designar la entidad "pueblos" y salir del concepto de "población" preferido por los Estados (Dahl, 2010), la *s* indica por sí misma el carácter plural de las entidades. En este contexto, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, que fue negociada durante más de veinte años, es una etapa clave en el camino de la libre determinación.

Este derecho ha sido objeto de numerosas interpretaciones que se basan, entre otros documentos, en la Carta de las Naciones Unidas, los dos pactos internacionales de derechos civiles y políticos, y el de derechos económicos y sociales (1966), así como en las declaraciones y convenios que constituyen el derecho internacional de los derechos humanos. Apoyados por juristas, los indígenas discutieron paso a paso para que un número significativo de países adhirieran a su causa, y siguen luchando ahora para que se implemente la Declaración.

Intentan a su vez involucrarse en las negociaciones de todos los actos internacionales que puedan afectarlos, así como en el seguimiento que hacen los Estados de su aplicación. Este planteamiento basado en la participación activa de los delegados indígenas es fundamental en la medida en que son los Estados quienes disponen del poder para votar en el marco de la ONU y del poder para aplicar las resoluciones a nivel interno.

Complejas son las relaciones entre lo global y lo local, pero no es posible desligar los dos planos. La movilización de los actores indígenas supone en efecto la doble vía de la lucha por la autonomía/libre determinación en un marco territorial y de participación política, en distintos niveles. El nuevo discurso de la participación, claramente distinguido de la voz silenciada que resultó de siglos de marginalización y violencia, se entiende como un medio para redefi-

nir a los pueblos indígenas como sujetos de derechos dotados de personalidad jurídica y voz propia, y como actores políticos.

La transformación toma sentido en una nueva reflexión sobre la profundización de la democracia y su apertura al pluralismo. Lo que se pretende hoy en día es el cambio del paradigma del Estado homogéneo y el rechazo del modelo asimilacionista que prevaleció en la construcción de los Estados-nación, excluyendo el reconocimiento de estas entidades (conquistadas, encerradas, dominadas) como sujetos de derecho capaces de administrar sus asuntos directamente. Son pruebas de este cambio paradigmático las excusas oficiales a los pueblos aborígenes e indígenas que pronunciaron el Primer Ministro de Australia (Kevin Rudd) y luego el de Canadá (Stephen Harper) en nombre de la nación (2008).

Las prácticas participativas indígenas en los niveles globales y locales

La participación de los indígenas en los mecanismos de la ONU establece una relación entre individuos de diversas calidades (testigo, portador de proyecto, representante de un pueblo, portavoz de una organización, pero también delegado de Estado, funcionario internacional, jurista, experto independiente) y problemáticas específicas (la autodeterminación, la propiedad de los territorios y recursos, la protección de los conocimientos, lenguas y tradiciones, el patrimonio cultural, la propiedad intelectual, la crisis financiera, etc.), y se inscribe en un contexto político dinámico, si se observa la extensión de la movilización de los indígenas a lo largo de los seis continentes y los cambios constitucionales operados en distintos países en los últimos veinte años. Las modalidades de participación política que resultan de esta dinámica varían según si el sujeto se sitúa a nivel global, en el marco de las instancias de la ONU o de los foros planetarios, o bien a nivel local en el marco de los mecanismos de gobierno existentes en las regiones indígenas y en las capitales.

Las modalidades de la participación indígena en la ONU

La ONU se presenta como una familia de agencias, en donde cada una tiene una organización específica y criterios de asociación con el exterior. La institu-

ción regula los derechos de acceso y participación de los delegados, así como el tiempo de las intervenciones o los formatos de los informes que se someten a cláusulas restrictivas. En Ginebra o en Nueva York, el acceso es reservado por un sistema de acreditación de organizaciones y personas.

Las normas de seguridad se han reforzado desde el 2001, en la entrada de los edificios de la ONU como a la salida de los países: los delegados indígenas se quejan regularmente de que las autoridades americanas se han negado a expedir a algunos de ellos las visas necesarias para el ingreso al suelo estadounidense, o que tal otro gobierno asiático se opuso a la salida de un delegado indígena. Esto demuestra que la participación de los indígenas en el debate internacional no es un asunto totalmente aceptado por los Estados, quienes, según su régimen o política del día, tienden a criminalizar las actividades de ciertas organizaciones.

Este universo sigue siendo desconocido para la mayoría de los indígenas del mundo, pero un número significativo de ellos conquistaron un espacio propicio para la expresión de sus situaciones, bajo modalidades que comprometen distintas formas de representación. La primera etapa fue obtener el reconocimiento de sus organizaciones por parte del Consejo Económico y Social (Ecosoc, por su acrónimo en inglés), lo que resultó delicado tanto porque las asociaciones indígenas no se encuentran todas internacionalizadas como porque los Estados disponen de los medios para bloquearlas, cuestionando su carácter democrático.

Solo un reducido número de organizaciones obtuvieron ese estatus que otorga a sus representantes la facultad de expresarse ante las instancias oficiales y de tener un acceso anual a todas las sesiones. El ACDH propuso que una amplia participación fuese posible y que las organizaciones no Ecosoc también fueran escuchadas en el Grupo de Trabajo.

Sin embargo, una serie de representantes continúa solicitando acreditación por medio de las organizaciones beneficiarias del estatus Ecosoc. Resulta que todos los espacios de la ONU no están abiertos a la expresión directa y multiforme de los indígenas, de hecho es solo el caso de los organismos que les son dedicados: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (GTPA, 1982-2006), el Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (GTPD, 1995-2006, reservado a los expertos indígenas que pertenecían a organizaciones beneficiarias del estatuto Ecosoc), el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI, desde el 2001, abierto

a todos) y el Mecanismo Experto para los Derechos de los Pueblos Indígenas (desde el 2007).

Al frecuentar la ONU, los indígenas adquieren nuevas prácticas. Reconocen la importancia del presidente de sesión, aceptan que este hace respetar una estricta disciplina acompañada de llamadas al orden para que los representantes moderen sus expresiones. Los muy experimentados transmiten a los recién llegados claves del código de conducta de la ONU. Un Estado puede en cualquier momento solicitar la suspensión de una organización que infrinja las normas, atacándola frontalmente o acreditando representantes que no se comporten "de forma conveniente" (lo cual puede ser objeto de interpretación).

Este código de "buenas prácticas de la ONU" contribuye a la construcción del personaje de representante que debe aprender lo que implica participar en los trabajos de esta Organización, lo que se traduce en un control del discurso, de las formas de comportarse, de las maneras de trabajar… Son modalidades que las delegaciones de los Estados se transmiten en el seno de sus aparatos administrativos y que los representantes indígenas aprenden durante las formaciones efectuadas por el ACDH, en las sesiones de formación anticipada que se realizan dos días antes de que inicien las sesiones de trabajo, o siguiendo los consejos de los ancianos.

Es necesario poner de presente una determinada dimensión, pues la proyección de los indígenas en la escena internacional es criticada por los líderes de las organizaciones que luchan en las comunidades o dentro del país, como si existiese una división entre los dos mundos: el mundo de las altas esferas, en donde los representantes corren un riesgo de ser absorbidos por la máquina discursiva, y el mundo real, en donde imperan los conflictos y en el que se encuentran "los verdaderos" indígenas.

La participación es fomentada por el apoyo financiero del Fondo Voluntario de las Naciones Unidas, cogestionado por los indígenas y las ONG occidentales, pero, como los recursos son limitados, son varios los que se comprometen sin apoyo exterior. Ello limita el número de indígenas familiarizados con los mecanismos de la ONU y dificulta la transmisión de una experiencia internacional fundamental con la cual disponer de los argumentos necesarios para la transformación de las situaciones locales.

Si es esencial que los indígenas participen en los trabajos de los grupos de la ONU, no estamos ante una democracia directa. Si bien los indígenas lograron difundir la idea de que toda decisión que les concierne exige previamente su consenso, lo cierto es que la ONU, al ser una organización de Estados miembros, supone que toda decisión pertenece a los Estados; es el caso del Ecosoc, del Consejo de Derechos Humanos (CDH), de la Asamblea General, de las agencias en general (Unesco, FAO, PNUD, etc.).

Los representantes indígenas tienen muy poca injerencia en la Asamblea General o del Ecosoc, y su participación, realmente, es limitada a las instancias que los consultan. Sin embargo, las voces indígenas logran una eficacia institucional por medio de los informes de los presidentes del grupo y por el hecho de constituirse como un colectivo.

Bajo el espíritu de cooperación que los une a los "oficiales", los indígenas consiguieron un derecho de intervención en la redacción del informe final de sesión (del GTPA, del GTPD, del FPCI). Tomaremos los casos del GTPA (que funcionó de 1982 al 2006), del GTPD (1995-2006) y del FPCI (en vigor) para explicar brevemente el proceso de consulta/participación de los indígenas. El GTPA estaba situado en un nivel bajo en la jerarquía de la ONU, como una entidad que se desprende de la subcomisión para la protección y la promoción de los derechos humanos, la cual dependía del CDH, el que a su vez estaba bajo la tutela del Ecosoc.

Si bien más de miles de representantes pudieron tomar la palabra en el GTPA durante los cinco días de reunión anual, a lo largo de veinticuatro años solo un puñado de ellos estaba autorizado a participar en los trabajos del CDH, para expresarse algunos minutos, en las tres semanas de la sesión anual. Así que su voz no lograba alcanzar el resto de los organismos internacionales. Del mismo modo, a pesar de que cerca de doscientos delegados indígenas participaron cada año en los trabajos del GTPD, solamente el presidente, a quien la costumbre solía elegir entre los diplomáticos del Grupo Geopolítico de América Latina y del Caribe (GRULAC), presentaba su informe al CDH.

Dada la importancia simbólica de la Declaración, era sumamente fundamental la formación del consenso (con los indígenas) alrededor del informe anual, y de esta forma de decisión surgió el FPCI. Esta instancia está ubicada

directamente bajo el Ecosoc y tiene el mandato de formular recomendaciones a los Estados y las agencias para mejorar sus prácticas en dirección a los indígenas. Pero solo la presidencia (que habitualmente está compuesta por una persona indígena) puede tomar la palabra en el Ecosoc, mientras que miles de delegados indígenas intervienen durante los diez días de su sesión anual.

En este contexto, los delegados indígenas empezaron a desarrollar estrategias de alianza con las organizaciones que pueden tomar la palabra, en los más altos niveles, como las organizaciones internacionales de los derechos humanos ante el CDH, y a hacer *lobbying* ante los Estados "amigos" para que estos asuman su defensa ante la Asamblea General o bloqueen las resoluciones que podrían penalizarlos.

Para su participación activa, los indígenas disponen de un poder simbólico o moral, pero no tienen un peso esencial en los desarrollos de la ONU. Se nota un desfase entre la multitud de las propuestas transmitidas por los representantes de los seis continentes –tantos discursos afianzados en una doble realidad local y política–, la simplicidad de la síntesis producida por la presidencia y secretariado que generaliza las perspectivas (Maingueneau, 2002; Bellier, 2005) y la forma globalizante y poco digerible de los informes programáticos del FPCI.

Finalmente, los indígenas no disponen de los medios financieros necesarios para que la institución trabaje con ellos de forma permanente. Dependen de los Estados que votan los presupuestos y de los fondos privados que distribuyen algunos recursos solamente a un número reducido, lo que representa un límite a la profesionalización internacional de los indígenas y a la posibilidad de traducir las recomendaciones internacionales en las políticas locales, por medio de mecanismos participativos apropiados.

Perfiles de expertos

A lo largo de un siglo de gestiones internacionales, los indígenas han conseguido forjar una voz que los Estados ya no pueden ignorar y su perfil se ha transformado en el sentido de la adquisición de las competencias necesarias para que la causa avance. Son portadores colectivos de una realidad específica, incorporada en la expresión "cultura indígena" y también portadores individuales de los problemas de sus pueblos, comunidades y organizaciones.

Ellos adquieren las formaciones buscadas por sus comunidades para ejercer esta función a nivel internacional. Algunos delegados indígenas son titulares de doctorado en derecho internacional, o en antropología; otros recibieron una formación administrativa o en trabajo social. Todos aprenden a dominar las lenguas necesarias para dialogar con interlocutores que están, por una parte, impregnados de la cultura jurídica occidental y, por otra, obligados a expresarse en una de las seis lenguas de la ONU (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso).

Los representantes pueden ser elegidos según las modalidades de la democracia representativa vigente en los Estados donde viven, siempre que estos reconozcan la existencia de los indígenas como actores políticos, pero muchos regímenes rechazan la formación de partidos políticos étnicos o limitan el cargo de jefe tradicional a la esfera espiritual. Sin embargo, algunos delegados indígenas son elegidos jefe consuetudinario o parlamentario, y se observa que su presencia aumenta en las sesiones del FPCI desde el 2002, siendo muchos de ellos de origen latinoamericano.

La mayoría de los indígenas son llevados por organizaciones de base étnica o local: organismo de un pueblo, como el Gran Consejo de los Crees (Quebec); o de una región de un país, como la Cordillera Peoples Alliance (Filipinas) o la Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON, por su sigla en inglés); federación transnacional de organizaciones a escala regional como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) de nueve países; a nivel continental como el Indigenous Peoples African Coordination Committee (IPACC); o bien transcontinental, como el Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI) de las tres Américas.

La representatividad resulta de un movimiento de autoidentificación y de afirmación cultural e identitaria sobre la cual se construye la lógica política de los grupos indígenas interesados. Un individuo puede representar a un pueblo por propia iniciativa o por mandato, procediendo de una comunidad local o de la diáspora. Puede ser el portavoz de una red que distribuye sus fuerzas allí donde son requeridas.

Puede también ser identificado por una organización de apoyo que le permitirá poner su talento al servicio de una causa que él solo no puede desarrollar debido a la falta de una asociación legalmente registrada, en particular, en los

países en donde se prohíbe la expresión de los indígenas. Otros se perfilan como especialistas, ya que la construcción del peritaje resulta más eficaz en el caso de los Estados que, por razones constitucionales, como en Francia, o por políticas, como en India o África, se niegan a reconocer el estatuto de "pueblo" a los indígenas/aborígenes/primeras naciones y el principio de partidos políticos étnicos.

La construcción de un perfil experto deriva también de los mecanismos de trabajo en la ONU. Con la formulación de recomendaciones a los Estados y agencias, se multiplicó el número de estudios requeridos para solucionar tal problema o definir tal política pública, análisis que son realizados por los indígenas mismos, sean ellos miembros expertos del FPCI o bien activistas (de rango) bien colocados en el espacio internacional indigenista.

Se puede identificar a líderes que afirman sus competencias en cuestiones sobre el medio ambiente, propiedad intelectual, derecho a la autodeterminación, derecho climático o derecho de las mujeres… Sobre esta base, los representantes indígenas y sus organizaciones construyen reputaciones, fundadas tanto en la constancia de la participación, en términos de presencia, de toma de la palabra y circulación de documentos escritos, como en la calidad de su argumentación.

La participación regular en las mismas instancias como en los seminarios de formación organizados por el ACDH y el seguimiento de las cuestiones indígenas en la ONU contribuyen así a la emergencia de una categoría de representantes "expertos" cuya legitimidad se construye de acuerdo con modalidades cosustanciales a la esfera de influencia indígena. El FPCI está constituido por personas llamadas "expertos" elegidos, en una base regional, la mitad por los indígenas y la otra mitad por los Estados.[10]

Después de su elección se supone que actúan con toda independencia. La elección tiene lugar cada tres años en el seno de la asamblea de las organizaciones locales y las propuestas son transmitidas al Ecosoc, quien finaliza la selección. Eso significa que un miembro experto del FPCI indígena no representa a su comunidad, sino a una región del mundo, de forma que impacta sobre las maneras de trabajar entre indígenas y por regiones. Como veremos más adelante, con la lógica de los cónclaves indígenas.

[10] Las regiones representadas son: África, América del Norte, América Latina, Central y Caribe, Asia, Pacífico, Europa y Rusia. El octavo puesto está provisto para ser rotado entre las regiones que cuenten con el mayor número de indígenas.

Para que un actor indígena se proyecte a nivel internacional, necesita conocer la existencia del procedimiento de la ONU, disponer de una organización, dominar una de las seis lenguas de comunicación en la ONU y estudiar las técnicas de intervención en un foro internacional, cuyos códigos son complejos. Cada delegado es escuchado cuando pide la palabra, pero una diferencia de importancia relativa entre las contribuciones se observa en la frecuencia de las intervenciones y en su capacidad de posicionarse por encima de una estrecha visión de los intereses representados. En el curso de los años, algunos delegados indígenas aprendieron entonces a hacerse entender para convertirse en interlocutores buscados por los Estados o por las organizaciones (internacionales o no gubernamentales) que trabajan en este campo.

La formación de una voz indígena

La construcción de una voz indígena muestra cómo, a pesar de la diversidad de las circunstancias políticas que conocen los indígenas, estos están determinados a que su palabra se tome en cuenta. Para tal efecto, los indígenas impusieron, por la fuerza de la costumbre, dos modalidades de participación en los Grupos de Trabajo. Lo lograron gracias a la ayuda de unos diplomáticos y con el apoyo de una ONG suiza (doCip) que les garantiza la secretaría técnica, archiva sus prestaciones y presta los servicios de interpretación necesarios para la comunicación interna.

La primera modalidad se refiere al principio de la asamblea general *(caucus* en inglés, cónclave en español) que atrae, durante las sesiones y diariamente, las organizaciones de personas indígenas presentes. Estas asambleas generales tienen como función difundir la información, resumir las sesiones de trabajo y, en lo que concierne al Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración o cualquier espacio donde se presenta alguna negociación con los Estados, producir los elementos que permitan a los representantes de los diversos continentes comprender los planteamientos de las discusiones, en particular las consecuencias jurídicas de los vocablos y mecanismos elegidos por los Estados. La discusión de los puntos de la agenda se desarrolla bajo una presidencia bicéfala, que suele ser de doble paridad de género y lengua (inglés y español), y los participantes se expresan en una de las lenguas de la ONU, siendo, precisamente, la interpretación un problema constante.

La segunda modalidad propicia para la integración de las visiones indígenas es el principio de la decisión por consenso, por medio del cual nada puede ser adoptado sin la aprobación activa o pasiva de las organizaciones presentes, lo cual se construye con la implicación voluntaria de los indígenas de las varias regionales en los procesos de redacción de las declaraciones del cónclave *(caucus)* global.

Ello da fuerza a la voz indígena y consolida el sentimiento de su unidad para los observadores exteriores. Son los indígenas de América, históricamente los más numerosos, los que introdujeron la doble técnica de la asamblea y del consenso. Con la expansión del movimiento durante los años noventa y la llegada de representantes de África, Asia, Rusia, estos pasan progresivamente el relevo a otros. Todos son voluntarios para presidir el cónclave, según un principio de rotación por sesión, en una óptica que no tiene nada de honorífica pero que conlleva responsabilidad.

Efectivamente, los presidentes del cónclave se convierten en los interlocutores de los presidentes, de las secretarías, de los Estados, y pueden ser los encargados de una misión de mediación frente al conjunto de los indígenas, y recíprocamente. A su vez, pueden ser elegidos por los indígenas para invitar a los Estados a explicar sus posiciones, en sesiones extraoficiales, una modalidad que permite la libertad de palabra en la medida en que los intercambios no figuran en ningún informe (Bellier, 2008), o para organizar sesiones paralelas sobre temas de especial interés.

La función esencial de los presidentes del cónclave es explicar los procesos y contribuir a la emergencia del consenso, suscitando las energías necesarias para la realización de los documentos que serán leídos en la sesión formal, con el fin de atestiguar una posición indígena común, la cual se expresará, en momentos clave, como complemento de declaraciones individuales.

La voz del cónclave no tiene la vocación de sustituir las voces de las organizaciones, sin embargo, el miedo constante de los representantes históricos es demostrar una desunión que permita a los Estados romper con la dinámica que llevó a los indígenas a avanzar en la cooperación del proceso de decisión.

Ahora bien el cónclave, que sin existencia legal solo descansa en la participación de sus miembros, se enfrenta a dos problemas. El primero se refiere al mantenimiento de una presencia indígena lo más amplia posible, simultánea

a buscar la administración del tiempo de las intervenciones, de modo que las decisiones sean tomadas en un lapso limitado. El segundo se relaciona con el desarrollo de una organización más adaptada a la diversidad de las situaciones a nivel mundial y a la complejidad de las cuestiones. Del cónclave original que sirvió al inicio y únicamente de lugar de reunión de todas las visiones, nacieron una serie de otros cónclaves que funcionan en una base regional (cónclave África, Asia, Pacífico, Norteamérica, Sudamérica y Central, Ártico) o en una base temática.

Esta última evolución está vinculada a los trabajos del FPCI, cuya función es la de producir recomendaciones a las agencias de la ONU. Desde este punto de vista, los indígenas crearon cónclaves más móviles relativos a las cuestiones de las "mujeres", "resolución de conflictos", "sistemas jurídicos" o "salud", para reunir las visiones de los representantes regionales sobre un tema específico. Como es difícil presenciar físicamente todas las reuniones y seguir todos los acontecimientos, los indígenas continúan buscando sus modalidades de cohesión, a lo que contribuyen el uso de la internet, el apoyo de doCip y los líderes históricos.

Cualquiera que sea la forma del cónclave, el principio de asistencia es libre, las decisiones se toman por consenso y este se forma si no se manifiesta ninguna oposición. Cuando aparecen divergencias irreducibles, se propone una solución de compromiso que toma dos formas. La primera, que no goza del favor del cónclave, es evidenciar las firmas de las organizaciones que apoyan una posición mayoritaria. La segunda implica solicitar a las organizaciones en desacuerdo no manifestar esta posición en sesión plenaria, con el fin de procurar siempre, ante los ojos de los Estados, la idea de una comunidad de visiones indígenas a pesar de la diversidad de las expresiones.

De lo global a lo local

Las movilizaciones indígenas siguen distintas vías, desde la violencia hasta el diálogo, están vinculadas a la presión de la sociedad dominante y, hoy en día, a la forma en que las fuerzas de la globalización, en primer lugar las empresas transnacionales, invaden, con la autorización de las autoridades nacionales y en nombre del desarrollo, los territorios indígenas relativamente preservados para establecer industrias extractivas.

Así, en América Latina, las organizaciones indias desarrollan una campaña para la protección nacional de los recursos naturales, cuyo corolario es la oposición al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a la privatización del agua y a las empresas extranjeras petroleras, gaseras o mineras. En Asia, son los grandes proyectos del Banco Mundial, represas o superficies protegidas, acompañadas del desplazamiento de las poblaciones o de la prohibición de los métodos tradicionales de subsistencia, las razones que movilizan a los indígenas.

En África, se hace énfasis en la resolución de los conflictos como primera condición de supervivencia de las comunidades. Son las declaraciones de los indígenas en el FPCI las que permiten enterarse de la urgencia de ciertos temas y de su distribución en el mundo (ver también las publicaciones de las ONG de apoyo que juegan un papel importante en la construcción y visibilización de las cuestiones indígenas, como IWGIA, Cultural Survival o Droits et Démocratie, Tebtebba, etc.).

Las organizaciones indígenas explotan la dinámica del FPCI para construirse como representantes legítimos capaces de proponer un modelo alternativo a una gobernanza que los excluyó. Ello los conduce a reivindicar la participación activa en todos los escenarios posibles de decisión. Se proponen demostrar, en una variedad de sectores que van desde la lucha contra la discriminación hasta políticas diferenciadas por razones de género, medio ambiente o pobreza, pasando por el acceso a los sistemas de comunicación, que el tomar en cuenta sus conocimientos y sus competencias es susceptible de reducir el abismo que los separa de las sociedades dominantes.

Si se resume la diversidad de las motivaciones, el esfuerzo se centra en los medios de superar los cuadros jurídicos nacionales para hacerlos evolucionar hacia el pluralismo y la protección de los intereses minoritarios, a fin de lograr un equilibrio económico y ecológico al servicio de la diversidad cultural y de la humanidad. Ello les impulsa a movilizarse desde distintos frentes: de la Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos al seguimiento de los Convenios sobre Diversidad Biológica (CDB), del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por su sigla en inglés), de los Derechos de los Niños (CCI) o del Comité para la Eliminación de la

Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), pasando por la participación en los foros del agua, los bosques, el calentamiento global o en el comité de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), centrada en los conocimientos tradicionales, para referirse hoy a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello les conduce también a criticar las formas de autonomía y gobierno local existentes (Cordillera Peoples Alliance y Pacos Trust, 2005).

Los representantes indígenas no cesan de señalar su voluntad de participar en la aplicación de las resoluciones o procedimientos que les concierne, lo que se traduce de distintas maneras en los países del mundo, si se tiene en cuenta que los cambios a nivel local se producen a largo plazo. Debido a los pocos análisis disponibles y a la inmensa diversidad de las situaciones, no es posible mencionar, sin simplificar excesivamente, las formas de participación de los indígenas –a veces denominadas "gobierno local"– que se establecen en algunos países, en los asuntos que les atañen (Wessendorf, 2001).

Pasan por mecanismos de descentralización (Canadá, Malasia, Filipinas, Venezuela, Ecuador, México…) o por la concesión de autonomía (Nicaragua - región de la Costa Norte del Atlántico, Panamá - región Kuna, Suecia, Noruega y Finlandia - región Sami) o Groenlandia (región Inuk). Se completan por distintas fórmulas de asociación consultiva, por ejemplo, con comisiones: como en Canadá, con el fin de desarrollar una verdadera "relación" para disipar las pretensiones que resultan costosas para el Estado; en Guatemala o Sudáfrica, para reexaminar el pasado y dibujar un futuro compartido (comisión de verdad y perdón).

Los progresos constatados tanto en América Latina como en Canadá y Escandinavia en la relación que el Estado desarrolla con las organizaciones indígenas están asociados con los vínculos de fuerza que se establecen localmente, en un contexto de apertura internacional (véase Gros, 2000).

Los países que reconocen en sus sistemas constitucionales los derechos de los pueblos indígenas consideran más favorablemente su participación política. La evolución de la visión que tienen las sociedades dominantes respecto a estos grupos permite que el diálogo se establezca, tanto en los países como en la ONU, entre representantes del gobierno y organizaciones, hasta el punto de que estos Estados son considerados como "amigos de los indígenas", una ape-

lación que se estableció en el pequeño mundo de los negociantes del proyecto de la Declaración (PDDPA) y que sigue actualmente.

Pero, sin una proyección a nivel internacional de las fuerzas indígenas locales y sin un número significativo de delegados capaces de desarrollar una argumentación sólida, los gobiernos se muestran poco sensibles a evoluciones susceptibles de cuestionar los equilibrios nacionales. Este es el caso de Australia, Francia o Nueva Zelanda, naciones que adquirieron la reputación de "países recalcitrantes" a pesar de que disponen de instrumentos que conciernen a las poblaciones indígenas a nivel interno, al igual que los Estados Unidos, considerado como un "país hostil" por razones que van desde su política indigenista (en dirección de las tribus federales) hasta su voluntad de potencia hegemónica (Bellier, 2008).

Aunque se pueda notar este tipo de clasificación en los discursos indígenas, el lenguaje crítico se afloja cuando los Estados manifiestan un cambio positivo acerca del reconocimiento de la Declaración, como es el caso de Australia, Colombia y Nueva Zelandia, quienes quitaron el campo de los "abstinentes" o "en contra", pasando a ser ciento cuarenta y seis los países que la soportan.

Las experiencias de participación en el gobierno local o la aplicación de la autonomía cuando esta ha sido prevista, están vinculadas al concepto de democracia participativa, el cual es criticado por "los indígenas de la ONU" en lo relativo a los objetivos que deben lograrse y cuya expresión jurídica es el ejercicio del derecho a la autodeterminación. Se plantea, por una parte, el problema de la articulación de los sistemas jurídicos y políticos como división de los roles entre autoridades consuetudinarias y "modernas", y, por otra, el problema de los mecanismos y medios presupuestarios para que la participación sea efectiva.

En el contexto de la Declaración y teniendo en cuenta las experiencias conocidas, las expresiones "en asociación/cooperación/colaboración con los indígenas" "para una participación plena y completa/efectiva" fueron reintroducidas bajo la presión de las organizaciones indígenas a fin de obligar a los Estados a aplicar procesos eficaces tanto "para corregir" los errores del pasado (políticas de reparación) como "para mejorar" el futuro (políticas de desarrollo, ahora dichas "del buen vivir").

Así, el ejercicio del derecho al consentimiento, libre, previo e informado llegó a ser discutido en el contexto de las políticas de desarrollo, tanto porque las

modalidades de consulta de las comunidades locales (por parte de los organismos desarrollistas) son poco transparentes como porque el derecho a decir "no" es poco respetado cuando un Estado concede una zona a una empresa multinacional que distribuirá regalías a las élites locales (Bellier, 2008).

Las críticas indígenas se refieren al desfase de los intereses entre los portadores de proyectos y los receptores, pero también a las modalidades de realización de las estrategias de desarrollo. Como lo indica Jean-Pierre Olivier de Sardan con respecto a Níger, la ideología "participacionista" en la que se basan los proyectos de desarrollo resulta ambigua (De Sardan, 1999).

Conclusión

En este laboratorio de la participación donde intentan regularse las situaciones poscoloniales de exclusión, la ONU forja una representación de la "democracia participativa" que los indígenas interpretan de acuerdo con sus proyecciones en el mundo del derecho. Desde su perspectiva, no se trata tanto de invocar "buenas prácticas", sino de incitar a los Estados a reconocerlos como miembros dotados de derechos políticos, culturales o territoriales.

Esta cooperación entre actores que son opuestos, comenzando por sus conflictos históricos, se construye sobre la escena que representa seguramente la forma más política de la comunidad internacional. Pero tiene dificultades al traducirse en el nivel local por medio de relaciones que comprometen a actores no indígenas, es decir, "los terceros", bien que se trate de colonos pobres o ricos propietarios.

Impulsados por los procesos internacionales (ONU y cumbres mundiales) y regionales a favor de los derechos humanos (UE, OEA, CADDHP), los indígenas se asocian a esta nueva figura de lo político, configurada por su voluntad de participar en el diálogo internacional en el cual se lanzaron desde la ONU. Distintas agencias de la familia de la ONU como la OIT, el PNUD, la Unesco, la OMPI y el Banco Mundial demostraron su sensibilidad frente al tema, en el marco global del neoliberalismo.

Actualmente, estas promueven la participación de los indígenas en algunos de sus trabajos, con otros representantes de la sociedad civil, para conferencias técnicas, estudios o debates sobre proyectos de varios tipos. Cada organización es responsable de la manera en que aplica sus programas y uno de los mandatos

del FPCI es fomentar alguna coordinación entre los distintos sectores, lo cual es ahora seguido por el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones indígenas (GAICI), cuya presidencia incumbe por rotación a cada una de las catorce agencias (Unesco, en el 2009).

En este nivel, el diálogo permite un avance de la reflexión en torno a las formas de progresar dentro del respeto de las diversidades (véase informe del PNUD 2004 o el del GAICI sobre "el desarrollo con cultura e identidad", presentado al FPCI en el 2010). De una escena a la otra, los indígenas tejen los hilos de la proyección jurídica que les concierne, velando así porque los instrumentos internacionales presentes y futuros tengan en cuenta su situación para mejorarla.

De manera paralela, es posible observar algunos cambios en los países que, durante el mismo período, han permitido la evolución de su orden constitucional (Brasil 1988, Ecuador 1998 y 2008, Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Bolivia 2009, entre otros), de su legislación (por ejemplo, Filipinas 1993), al reconocer la posibilidad de que los indígenas sean ciudadanos, comprendiendo al mismo tiempo que su participación política no obedece simplemente a las normas clásicas de elección de los representantes, sino que debe tenerse en cuenta la situación especial de discriminación (como, por ejemplo, en Ruanda, en donde se trata de corregir la regla de cooptación de dos representantes pigmeos en el Senado).

Esto puede llevarles a integrar indígenas en las representaciones diplomáticas de la ONU (como se nota en el caso de Guatemala, Bolivia, Ecuador o Dinamarca, entre otros). Ello no significa que los problemas de los indígenas se hayan solucionado, pero sí es prueba, como en el caso de América Latina, de un cambio de óptica y, en el caso de África, después de la adopción de la Declaración, de los avances de una toma de conciencia, como se nota de parte de la República de Centroáfrica, primer país de este continente que adoptó, en el 2010, el Convenio 169 de la OIT.

Esta especie de giro en las sociedades mayoritarias, y sus gobiernos, tiene una dimensión emblemática cuando se traduce por el pronunciamiento de excusas oficiales de la nación a los pueblos aborígenes e indígenas (como en Australia y Canadá). Es necesario que se profundice en ello para que se pueda traducir en prácticas más respetuosas de los derechos y en soluciones concretas en los

campos de la educación, del acceso a los medios, al empleo, como para proteger recursos naturales y territorios contra las formas de explotación no sostenible.

Además, da testimonio de otra mirada sobre la puesta en marcha de un nuevo proyecto nacional, con una transformación de la noción de unidad nacional, como lo vemos con el giro de Bolivia y Ecuador hacia la construcción de un Estado plurinacional. Pero la inscripción de los actores indígenas en una forma de democracia transnacional es tributaria de la manera en que los Estados y las sociedades dominantes reconocen los derechos a la existencia de estos pueblos, lo que condiciona su participación y su expresión política. Esta debería inducir, si se basa en mecanismos jurídicos de tipo convencional, una lógica de transformación de las situaciones de diálogo y negociación a nivel local.

Ahora, estos cambios que podemos observar en la relación entre sociedades y culturas indígenas y proyectos de gobierno no permiten solucionar algunos de los problemas muy graves a los cuales se enfrentan las comunidades indígenas en sus territorios, respecto a la presencia agresiva de empresas extractivas, nacionales o internacionales, que son actualmente objeto de las denuncias más precisas de parte de los representantes indígenas. Al no participar del diálogo internacional con los representantes de los pueblos indígenas y los Estados, el sector empresarial (industrial, extractivo, turístisco, etc.) se beneficia de las carencias del sistema internacional que deja abiertas inmensas brechas que limitan los avances jurídicos de los pueblos indígenas.

Bibliografía

Bellier, I. (2003a). "Les peuples autochtones entre mondialisation et périphérie". *Socio-Anthropologie, 14,* 53-67.

————————. (2003b). "Dernières nouvelles du Groupe de Travail sur le projet de déclaration des droits des peoples autochtones à l'ONU". *Recherches Amérindiennes au Québec, XXXIII*(3), 93-99.

————————. (2004). "Regards autochtones. Sciences sociales et le développement. Le savoir et le politique". *Courrier de la Planète, 74,* 56-59.

————————. (2005a). "Discourse analysis and observation of practices: looking into Interdisciplinarity". *Journal of Languages and Politics,* John Benjamins Publishing Company.

Bellier, I. (2005b). "The declaration of the Rights of Indigenous Peoples and the World Indigenous Movement". *Griffith Law Review, 14*(2), 227-246.

———————. (2006). "Identité globalisée et droits collectifs: les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne". *Autrepart, XX.*

———————. (2007). "Les deux faces de la mondialisation: l'ONU et les peuples autochtones". In *La mesure de la mondialisation* (pp. 80-96), Cahier du Gemdev, Nº 31.

———————. (2008). "Le Développement et les Peuples Autochtones; conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques". In V. Geronimi, I. Bellier, J.-J. Gabas, M. Vernières, Y. Viltard, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXIè siècle* (pp. 119-139). Paris: Karthala.

———————. (2009a). "Usages et déclinaisons internationales de l'autochtonie dans le contexte des Nations Unies". In N. Gagné, T. Martin & M. Pineau-Salaun (Dirs.), *Autochtones: vues de France et de Québec* (pp.75-92). Québec: PUL.

———————. (2009b). Autochtone. *EspacesTemps.net,* Mensuelles: http://espacestemps.net/document7583.html (09.02.2009).

Bellier, I. & Legros, D. (2001). "Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques amérindiennes: esquisses théoriques". *Recherches Amérindiennes au Québec, XXXI*(3): 3-11.

CADHP-IWGIA (2005). *Rapport du Groupe de Travail d'experts de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones.* Copenhague, Danemark.

Collomb, G. (1997). "La «question amérindienne» en Guyane. Formation d'un espace politique". In M. Abélès & H.-P. Jeudy (Dirs.), *Anthropologie du politique.* Paris: Armand Colin.

Cordillera Peoples Alliance y Pacos Trust (2005). *Indigenous peoples and local government: experiences from Malaysia and the Philippines.* Cordillera Peoples Alliance (CPA), Pacos Trust, Center for Orang Asli Concerns (COAC), Anthrowatch IWGIA Document 113.

Dahl, J. (2010). *IWGIA: a history.* Copenhagen: IWGIA.

Gros, C. (2000). "Identité ou métissage: la nation en question". *Hérodote, 99* (4º trim.), 106-136.

Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (2010). *Pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad a la luz de la Declaración*

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. EC.19.2010.17ES.pdf, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_ninth.html

Hartley, J., Joffe, P. & Preston, J. (Eds.) (2010). *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: triumph, hope, and action.* Saskatoon: Purich Publishing Ltd.

Maingueneau, D. (2002). "Les rapports des organisations internationales: un discours constituant". In G. Rist (Dir.), *Les mots du pouvoir, sens et non sens de la rhétorique internationale*. Paris-Genève: Les Nouveaux Cahiers de l'IUED.

Martínez, E. (1986). *Study of the problem of discrimination against Indigenous populations.* E/CN.4/ sub 2/1986/87 add 1-4, ONU.

Messer, E. (1995). "Anthropology and human rights in Latin America". *Journal of Latin America Anthropology, 1*(1), 48-97.

Morin, F. (1992). "Vers une déclaration universelle des droits des peuples autochtones". In H. Giordan (Dir.). *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et Droits de l'Homme* (pp. 493-507). Paris: Kimé.

————————. (1994). "De l'ethnie à l'autochtonie. Stratégies politiques amérindiennes". *Caravelle, 63,* 161-174.

————————. (2006). "Les nations unies à l'épreuve des peuples autochtones". In C. Gros & M. C. Strigler (Dirs.), *Etre indien dans les Amériques*. Paris: Institut des Amériques.

Olivier de Sardan, J. P. (1999). "L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens". *Revue Tiers Monde, 157,* 139-168.

PNUD. http://magnet.undp.org/policy/default.htm

————————. (1997). *Governance for sustainable human development.* A UNDP policy document.

————————. (2004). *Vers la liberté culturelle dans un monde diversifié.*

Quispe, M. T. (2005). *Políticas locales y pueblos indígenas.* Puerto Ayacucho: ORPIAM - IWGIA.

Rostkowski, J. (1985). "Deskaheh et la société des Nations. Le peau-rouge demande justice". In *Le visage multiplié du monde. Quatre siècles d'ethnographie à Genève* (pp. 151-167). Genève: Musée d'ethnographie.

Steiner, B. (2002). "De la langue de bois à la langue de coton: les mots du pouvoir". In G. Rist (Dir.). *Les mots du pouvoir, sens et non sens de la rhétorique*

internationale (pp. 193-208). Paris-Genève: Les Nouveaux Cahiers de l'IUED.

Wachtel, N. (1971). *La vision des vaincus: les indiens du Pérou devant la conquête espagnole, 1540-1570.* Paris: Gallimard.

Wessendorf, K. (Ed.) (2001). *Challenging politics: indigenous peoples' experiences with political parties and elections.* Copenhague: IWGIA.

Discursos y prácticas, derechos y sujetos
Alcances de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Marco Aparicio Wilhelmi*

1. Discursos y prácticas

Muy raras veces puede escucharse en las facultades de Derecho alguna reflexión acerca de los límites y contradicciones del discurso jurídico. Inundado de teoría pura del Derecho, el ordenamiento jurídico empuña su racionalidad y se muestra como autorreferencial, completo y coherente, tan solo necesitado de operaciones de aplicación casi mecánica.

Frente a tal escenario, es obligado reivindicar que cualquier análisis de un instrumento normativo, y en especial de aquellos cuyos objetivos compartamos, sea abordado desde una aproximación compleja.

Por un lado, es necesaria la impugnación: el cuestionamiento del alcance prescriptivo de la norma y la identificación de sus principales carencias; como reverso, debemos señalar cuál es el marco de posibilidades dibujado, precisar dónde se sitúan los avances y desarrollar una comprensión del texto jurídico que refuerce sus posibilidades aplicativas y de apropiación por los sectores sociales que deben velar por su cumplimiento.

Resulta imprescindible mantener un cierto grado de escepticismo respecto del alcance transformador de cualquier texto jurídico; es preferible huir de la tendencia al "juriscentrismo", de una confianza desmesurada en el poder de la letra de la ley en la determinación del comportamiento de los distintos sujetos y poderes, públicos y privados, que conforman nuestras sociedades.

* Universitat de Girona. Correo electrónico: marco.aparicio@udg.edu. El presente trabajo se inserta en el proyecto de investigación "Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. Un estudio interdisciplinar a partir de sus formas de reconocimiento y ejercicio". SEJ2007-61209/JURI.

Por progresistas y comprometidos que sean sus propósitos, un derecho desconectado de las circunstancias sociales en las que se inserta y de las condiciones que posibilitan que sea apropiado, reivindicado y actuado por los sujetos destinatarios, se acaba convirtiendo a menudo en un elemento de contención, de freno a los cambios sociales.

La historia nos ofrece numerosos ejemplos de la desarticulación de movimientos sociales y de los procesos reivindicativos tras la consecución de cambios normativos, sean estos de tipo constitucional o internacional.

En el caso de la normatividad constitucional, ese efecto se encuentra en su propia lógica interna: la norma constitucional tiene por objeto la delimitación del ámbito de lo posible, cuya realización, además, suele delegarse en los poderes constituidos, pasando el pueblo, el poder constituyente, a un estado de latente del que se suele preferir que no despierte.

Los derechos, en este sentido, una vez reconocidos, incorporan un riesgo de despolitización y de homogeneización de la articulación social. Más allá de los contenidos materiales, de las facultades o posibilidades que amparen, los derechos marcan tiempos y formas que segmentan y procedimentalizan el quehacer de los sujetos, convertidos en objeto de regulación antes que en protagonistas de la acción social.

Veamos un ejemplo: a menudo, la lucha por el derecho a la tierra se ha visto reconducida por concesiones dirigidas a la satisfacción de demandas específicas. En el marco del procedimiento y de los tiempos que se exigen para la demarcación o titulación de tierras, se ha ido disolviendo la fuerza de la movilización y la intensidad de la impugnación de las causas que explican las profundas desigualdades en el acceso a la tierra, así como los sentidos y posibilidades de relación de los sujetos con ella.[1]

Aparece con claridad la doble cara del Derecho y, en especial, su carácter complejo y hasta cierto punto contradictorio: por un lado, puede ofrecer avances, mejoras de las condiciones para la transformación social a partir de un contexto jurídico-político en el que se incorporan nuevos derechos y nuevos actores

[1] Un buen ejemplo de ello lo constituye la "agrarización" de los conflictos sobre tierras. A menudo las demandas territoriales de comunidades y pueblos indígenas son reconducidos a conflictos propios del derecho agrario que delimitan los espacios, las formas y los tiempos de la disputa, reduciendo su dimensión a una discusión sobre la validez de los títulos propietarios, entendidos desde una perspectiva ius privatista.

anteriormente marginados; por otro lado, el texto jurídico formaliza consensos pero también exclusiones, abre el espacio político a unos mientras lo cierra para otros. Avance y freno; apertura y cierre.

Resultaría simplista contraponer el discurso jurídico con la práctica política, señalando sin más el carácter vacío de toda aproximación jurídica que pretenda explicar por sí sola la capacidad de incidencia de los instrumentos normativos en las transformaciones sociales. La verdadera contraposición no está entre huir del Derecho o idealizarlo: la pugna debe situarse entre discurso jurídico dominante y discurso jurídico contrahegemónico.

Este último entiende el Derecho desde y hacia la práctica política, partiendo de los sujetos antes que de los derechos entendidos de forma abstracta. Solo de esta manera se puede lograr que el Derecho transite de la semántica de la dominación a la semántica de la emancipación.

Sin duda, tanto en el terreno constitucional como internacional, uno de los ámbitos en el que los avances jurídicos han sido más notables en los últimos tiempos es el referido al tratamiento de la diversidad cultural y, en especial, al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El presente texto pretende aportar elementos para una reflexión jurídica compleja al respecto.

2. Los límites del multiculturalismo jurídico

En América Latina, la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas difícilmente puede ser entendida como un episodio pasajero fruto de coyunturas de inestabilidad y cambio, tan acusadas en las últimas décadas. Todo lo contrario: el significado político y jurídico de las reivindicaciones de los pueblos indígenas es de largo alcance, pues incide directamente en las bases de la construcción del edificio liberal, esto es, la tríada Estado-Nación-Derecho.

Tal lucha ha generado una ola de reconocimientos de derechos indígenas tanto en el terreno del derecho internacional como en los distintos ordenamientos estatales, y concretamente, con mayor o menor amplitud, en la práctica totalidad de los textos constitucionales latinoamericanos.

En el plano internacional,[2] deben destacarse avances como la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones

[2] Vid. Anaya, J. (2004). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional.* Madrid: Trotta.

Unidas (septiembre del 2007); la instauración del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas; la creación de la Relatoría Especial sobre Derechos Indígenas; o la adopción en 1989 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En el ámbito continental americano de los derechos humanos, pese a no contar con previsiones normativas específicas, en los últimos años la Comisión y la Corte Interamericana han desarrollado una labor muy relevante.

Una etapa que se abre con la sentencia de la Corte Interamericana en el *caso Awas Tingni,* del 31 de agosto del 2001, primer pronunciamiento de un tribunal internacional de derechos humanos que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales.[3]

Igualmente, la Corte, en el *caso Saramaka,* del 28 de noviembre del 2007, ahonda en la protección de los derechos territoriales y de acceso a los recursos naturales por parte de pueblos indígenas a través de los derechos de participación, consulta previa y consentimiento libre, informado y previo.[4]

En el ámbito constitucional, deben destacarse las reformas emprendidas por buena parte de los países latinoamericanos. Solamente en cinco de los veintiún textos constitucionales no aparece mención alguna a los derechos de los pueblos

[3] Vid. Gómez, F. (comp.) (2003). *El caso Awas Tingni: nuevos horizontes para los derechos de los pueblos indígenas.* Bilbao: Universidad de Deusto. También, Rodríguez-Piñero, L. (2004). El caso Awas Tingni y la norma internacional de derecho de propiedad indígena. En F. Mariño Oliva, *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas.* Madrid: Dykinson.

[4] El 23 de junio del 2003, la Comisión presentó ante la Corte una demanda en contra del Estado de Surinam por la parte demandante la Asociación de Autoridades Saramaka y doce capitanes Saramaka, debido a las presuntas violaciones cometidas por el Estado contra los miembros del pueblo Saramaka. La Corte resolvió que el Estado violó, en perjuicio de los miembros del pueblo Saramaka, el derecho de propiedad, el derecho al reconocimiento de personalidad jurídica y el derecho a la protección judicial. Y, como medidas de reparación, determinó las siguientes obligaciones del Estado: delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; otorgar a los miembros del pueblo el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva, con el propósito de garantizar el ejercicio y goce pleno de su derecho a la propiedad de carácter comunal; eliminar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka; adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole para garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultados; realizar estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente capacitadas e independientes; asignar las cantidades fijadas en esta sentencia como indemnización por el daño material e inmaterial a un fondo de desarrollo comunitario para los miembros del pueblo de Saramaka. Para consultar la sentencia, ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

indígenas. Es cierto que en algunos casos las previsiones se limitan a enunciados generales de tipo más bien simbólico o a lo sumo programático, pero en otros se reconocen auténticos derechos, de manera incluso pormenorizada, como en los casos de Colombia (1991), Venezuela (1999), Bolivia (reforma de 1994 y Constitución del 2009) y Ecuador (1998 y 2008).[5]

El ciclo del reconocimiento jurídico-constitucional y jurídico-internacional no se halla cerrado, y prueba de ello son los recientes procesos constituyentes boliviano y ecuatoriano, claramente empujados por las reivindicaciones indígenas. Ahora bien, más de un autor ha señalado que, pese a ello, y sin desmerecer la importancia de tales procesos, debemos ya hablar de un período distinto.

Así, para Víctor Toledo, "todo indica que se terminó el período de avances en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y reformas blandas en América Latina. Tales procesos formaron parte de los ajustes institucionales, coyunturas constitucionales o aperturas y pactos…".[6]

Existirían una serie de síntomas del mencionado fin de ciclo. Entre ellos se podría destacar la palmaria debilidad y escasa ejecutividad de los reconocimientos, que quedarían en evidencia, por ejemplo, al confrontarse con las regulaciones en materia de libre comercio y medio ambiente, muy condicionadas por una normativa internacional que desconoce salvaguardas que aseguren el respeto de los derechos indígenas en materia de acceso y control de recursos, biodiversidad o propiedad intelectual.

En estos ámbitos, se pone de manifiesto cómo el Derecho produce categorizaciones y fraccionamientos de la realidad que a menudo abonan el terreno para las expresiones de una gran ofensiva privatizadora que amenaza con proseguir el genocidio material y espiritual.

En el plano internacional, la experiencia derivada de los principales mecanismos jurídicos previstos para responder a las demandas de los pueblos indígenas en América Latina arroja resultados insatisfactorios.

---

[5] Vid. Barié, C. G. (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Abya-Yala (también disponible en web: http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus/). Puede consultarse además Aparicio, M. (2001). *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina.* Barcelona: Cedecs.

[6] Toledo Llancaqueo, V. (2005). Las fronteras indígenas de la globalización. En VV. AA., *Pueblos indígenas y democracia en América Latina.* Clacso, p. 6.

Las limitaciones, además, van más allá de las dificultades estructurales del propio sistema internacional de derechos humanos y tienen que ver con los obstáculos que los pueblos indígenas, tradicionalmente excluidos del terreno del debate político-institucional, han tenido que enfrentar para asegurar algún tipo de implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos, cuando estas se han dado.[7]

El tortuoso camino hacia la aprobación final de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, tras más de una década de discusiones, resulta paradigmático. El propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su evaluación del decenio de los derechos de los pueblos indígenas (1994-2004), concluyó que, "con respecto a los pueblos indígenas, los valores básicos y los principios que son la base de los sistemas legales nacionales e internacionales, no están siendo aplicados en forma justa ni de manera no discriminatoria. La impunidad por violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas es tolerada ampliamente".[8]

Se constata, en definitiva, un sentimiento generalizado sobre la limitada eficacia de los instrumentos jurídicos en vigor, siendo frecuentes las denuncias por la ausencia de implementación en la normativa de desarrollo, el incumplimiento de las resoluciones judiciales y los bloqueos en la puesta en marcha de políticas públicas concretas y efectivas.

En este contexto se han llegado a generar poderosas dudas sobre si vale la pena seguir luchando por el reconocimiento de derechos, advirtiéndose que seguramente el problema no esté solamente en superar la llamada "brecha de implementación" entre la normativa constitucional/internacional y la normativa de desarrollo y su aplicación.

Para hallar el núcleo del problema, la reflexión debe ir más allá a fin de preguntarse hasta qué punto, al margen de una mayor o menor amplitud del reconocimiento de derechos de colectivos, el Estado y el orden jurídico y

[7] De nuevo, la experiencia del *caso Awas Tingni,* donde las dificultades para la ejecución de la sentencia han llegado a desactivar buena parte de su importancia, resulta paradigmática.

[8] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2004). Evaluación del decenio internacional. Urgente necesidad de renovación de mandato y mejora del proceso de elaboración de normas de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. Ginebra-Nueva York.

político internacional son capaces de incorporar en su estructura el pluralismo social y cultural realmente existente.

¿Es posible que la estructura institucional y jurídica del Estado permita una ruptura de la lógica unitaria? ¿Puede pensarse en una transformación pluralista profunda, verdaderamente incluyente, de las estructuras institucionales y de los modos de producción normativa estatales? ¿Puede llegar a descolonizarse el Estado?

Tales interrogantes subrayan una duda: ¿hasta qué punto el llamado multiculturalismo jurídico ha operado más bien como débil factor corrector de la ceguera liberal respecto de las diferencias culturales sin llegar a tocar los planteamientos de fondo? Desde esta perspectiva, el multiculturalismo, lejos de alterar las bases de un modelo etnocéntrico liberal de continuidad colonial, habría funcionado como factor de reproducción de la profunda disociación entre la realidad formal, la unidad institucional y jurídica, y la realidad fáctica, preñada de diversidad.

Los derechos del multiculturalismo, entonces, han acabado dibujando frenos antes que espacios de construcción intercultural. Los derechos, hay que insistir en ello, no pueden limitarse a establecer meros procedimientos, instrucciones de uso para la gestión de un espacio de pluriculturalidad domesticada donde todo es negociable en nombre de la "gobernanza".

A partir de ahí, el paso siguiente es sostener como camino el fortalecimiento de los sujetos y no del Derecho o los derechos. Ese fortalecimiento no pasaría, para muchos, por los discursos, sino por las prácticas. Sucede, en la línea de lo apuntado al inicio, que el Derecho también puede reforzar sujetos si es apropiado socialmente y sirve para apuntalar la capacidad de los sujetos de crear un discurso legítimo que se halle profundamente interrelacionado con las prácticas políticas.

En eso consiste el apartado que viene a continuación: se trata de advertir algunos de los posibles alcances de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas enfatizando la dimensión política y participativa de los derechos y su vinculación con los sujetos y sus prácticas. Los derechos son compromiso y horizonte, pero son también medios, materialización de las condiciones mínimas que marcan el terreno de la interlocución entre los distintos sujetos.

3. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: derechos, sujetos y participación política

3.1. Introducción: la dimensión política de los derechos

En el marco recién apuntado sobre las fronteras del discurso jurídico y, en especial, los límites del discurso jurídico del multiculturalismo, se intenta ahora abordar el análisis del alcance de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, entendiendo que se trata de un texto que nos ofrece una herramienta jurídica, sin duda, pero que, más allá, supone un antes y un después en el proceso de consolidación del protagonismo de los pueblos indígenas como sujetos políticos, tanto en el interior de los Estados como en el plano internacional.

Esta subjetividad, refrendada por la Declaración, nos empuja a analizar la consideración colectiva y diferenciada de la participación en la toma de decisiones que afectan a los pueblos indígenas. Lo que se pretende en este tercer apartado es abordar el texto de la Declaración desde la consideración de que el conjunto de derechos en ella reconocidos tienen una misma lógica de fondo: son respuesta a la movilización y la lucha de los pueblos indígenas, que se articulan frente a dinámicas seculares de exclusión de los espacios de decisión.

La construcción de espacios públicos culturalmente homogéneos, creados con la receta liberal de la individualización, es contestada con la pugna por espacios de participación y decisión colectivas. Merece la pena pues abordar especialmente los derechos de participación de los pueblos indígenas recogidos por la Declaración, aunque sin olvidar que, en realidad, todos los derechos tienen esa dimensión participativa, política.

El presente apartado discurrirá, por lo tanto, por el análisis de los tres grandes grupos de derechos de participación de los pueblos indígenas reconocidos en la Declaración:

i) Su libre determinación (art. 3º).
ii) La conservación y reforzamiento de las propias instituciones políticas (arts. 5º, 18 y 20).
iii) La participación en la vida política del Estado, en general (art. 5º), en todo procedimiento que lleve a la adopción de decisiones que afecten a sus derechos (art. 18), para lo cual, además, se prevé específicamente el derecho a la consulta

> y a la cooperación de buena fe, con el fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado (art. 19).

Los derechos de participación recogidos en la Declaración pretenden responder a una doble necesidad: en primer lugar, asegurar el reconocimiento de las formas propias de organización; en segundo lugar, arbitrar mecanismos de participación de los pueblos indígenas, en cuanto sujetos colectivos, en las instituciones y en los procesos de toma de decisiones que deben involucrar a la sociedad en su conjunto.

Incluso se puede ir más allá y afirmar que todos los derechos recogidos por la Declaración tienen como trasfondo la cuestión de la participación. Desde una perspectiva constitucional, el reconocimiento de derechos responde a la lógica contramayoritaria: se trata de derechos que deben marcar "la esfera de lo no decidible" (Ferrajoli)[9] por las mayorías. Aquellos sujetos con menor capacidad de participación o influencia en las decisiones colectivas deben contar con derechos que aseguren que la realización de sus intereses más elementales no va a ser menoscabada por la "voluntad general".

En esta lógica, la necesidad de contar con un amplio listado de derechos de los pueblos indígenas, como el de la Declaración, respondería a un principio de cautela o de conciencia sobre la necesidad de asegurar unas posiciones mínimas necesarias durante el "mientras tanto": mientras no exista un espacio político, llámese Estado o no, en el que participen en pie de igualdad los distintos sujetos, individuales y colectivos, que conforman nuestras sociedades, deben existir frenos, límites a lo decidible por quienes tienen mayor capacidad de influencia.

Si se pudiera prescindir de la recíproca vinculación entre derechos y democracia, cabría afirmar que, en realidad, allí donde estuviera garantizada una democracia verdaderamente inclusiva no haría falta acudir a un listado de derechos específicos de los pueblos indígenas.

Pero sabemos que no es así: los derechos, todos los derechos, son condiciones de participación en los procesos sociales y políticos; la democracia, esto es, los procesos de autoridad compartida (De Sousa Santos),[10] es el conjunto

[9] Vid. Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales.* Madrid: Trotta.

[10] Vid., De Sousa Santos, B. (1997). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos, *Análisis Político, 31,* 3-16.

de espacios de expresión, relación y decisión, donde surgen, se actualizan, se transforman y se refuerzan los derechos.

Siguiendo esta pauta, derechos como los de representación especial, diferenciada, de los pueblos indígenas en las instituciones estatales, o incluso el mismo derecho al consentimiento previo libre e informado, son derechos que se reivindican más necesarios cuanto más débiles sean el resto de derechos, y viceversa.

Esta última idea viene a subrayar que, finalmente, el punto de llegada no son los derechos en sí mismo considerados, sino un marco de convivencia que asegure que los sujetos, individuales y colectivos, participan sin exclusiones en las decisiones que les incumben.

Sin duda los derechos culturales y los derechos territoriales son, en el caso de los pueblos indígenas, aspiraciones centrales. No se trata de negar tal centralidad, sino más bien de ubicarla en un contexto más amplio. No cabe duda de que los derechos territoriales están llamados a asegurar la propia pervivencia de los pueblos indígenas.

Pero de nuevo la razón está en la dimensión política, participativa: al dar forma y delimitar un espacio de jurisdicción, de decisión autónoma, los derechos territoriales se convierten en herramientas llamadas a asegurar que son los mismos pueblos quienes toman las decisiones que les afectan más directamente. Con ello, se garantizan espacios de decisión, de presencia política, tanto "hacia dentro" como "hacia fuera", esto es: desde su fortalecimiento como sujetos con capacidad de autogobierno, se constituyen al mismo tiempo como partícipes en el ámbito regional, estatal e internacional.

Ahora bien, no siempre los pueblos indígenas se hallan asentados de manera agrupada en territorios bien delimitados; a menudo se encuentran mezclados con otros pueblos, indígenas o mestizos. Por ello, la cuestión territorial no siempre sirve para romper las dinámicas de exclusión. Es entonces cuando aparece con claridad que de lo que se trata es de asegurar los derechos que dan cobertura a la participación colectiva de los pueblos, de las comunidades y de las personas que los integran.

Por todo ello es necesario avanzar en el reconocimiento de derechos y, entre todos, de manera especial de los derechos más inmediatamente vinculados a la participación política.

La Declaración, de manera previa al articulado, parte de una serie de consideraciones que fundamentan con claridad la centralidad de los derechos de participación, pues, entre otros elementos, afirma "el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales", junto con "la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas", sin dejar de señalar que "el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades".

Veamos hasta dónde llega el articulado de la Declaración.

3.2. El derecho a la libre determinación (art. 3º)

En el plano individual, el reconocimiento de los derechos políticos presupone la capacidad de obrar, la autonomía personal. Tienen derechos políticos aquellas personas que, siendo integrantes de la comunidad, están en condiciones de autogobernarse y, por lo tanto, pueden y tienen interés en formar su propia opinión e incidir con ella en las decisiones grupales que les incumban.

Si trasladamos este esquema a los sujetos colectivos, resulta obvio que el prerrequisito o, si se prefiere, el primer derecho político es, sin duda, el derecho que reconoce la capacidad de autogobierno, o capacidad de obrar como sujetos, esto es, de decidir autónomamente sobre los asuntos propios.

Y de ahí parte la Declaración: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" (art. 3º).

Este precepto se ve reforzado por las consideraciones preliminares que incorpora la misma Declaración, cuando nos recuerda que la normativa internacional "afirma la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación" y señala que "nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional".

La importancia de que, finalmente, y tras más de veinte años de trabajos y negociaciones, se haya aprobado la Declaración con este precepto, es indudable. En primer lugar, porque la Declaración representa, incluso desde antes de su aprobación definitiva, un hito no solo político, sino también jurídico de grandes dimensiones. Y lo es tanto en términos generales, por lo que respecta a la plasmación de derechos colectivos que irrumpen con fuerza en el universo del derecho internacional de los derechos humanos, como en el más estricto ámbito de los derechos de los pueblos indígenas y de su libre determinación.

En segundo término, porque, como puede comprobarse, el artículo tercero consiste en una mimética traslación, con la mera adición del adjetivo "indígenas", del primer artículo de los dos principales instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de derechos humanos: los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ambos de 1966.

Y esa traslación no debe considerarse como un mero efecto reflejo, una manera de conceder en el plano declarativo lo que se prevé para el conjunto de los pueblos en el terreno de los mencionados instrumentos jurídicos, vinculantes. Muy al contrario: se trata, nada más y nada menos, de una reformulación radical del eterno debate sobre el alcance del derecho de libre determinación de los pueblos que tan contundentemente se quiso zanjar con la famosa doctrina del "agua azul" o "agua salada" *(blue water).*

Merece la pena recordar el debate. El origen del reconocimiento explícito del derecho de libre determinación en el sistema de la ONU se encuentra ya en la propia Carta de fundación de esta, cuyo artículo 1.2 establece como objetivo "fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal".

La Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960) enuncia que "todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural", entendiendo, además, que "la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación

y explotación extranjera" debe ser considerada como "una denegación de los derechos humanos fundamentales".[11]

Salta a la vista la carga, la potencialidad de la previsión, y de ahí la extrema importancia de que fuera recogida tal cual como artículo primero tanto del Pidesc como del PIDCP. Con ello, se sitúa en el pórtico del reconocimiento internacional de los derechos humanos universales, es decir, se erige, siquiera simbólicamente, como prerrequisito de cualquier derecho individual o colectivo y se resalta la importancia que la libertad y dignidad de los pueblos tienen con respecto a la libertad y la dignidad de las personas.

Como es sabido, tal disposición fue objetada enseguida por algunos Estados que trataron de establecer barreras protectoras a su integridad territorial. Así, desde el mismo 1960, la Declaración sobre la independencia a los países y pueblos colonizados prevé expresamente que la integración y la libre asociación con los Estados ya constituidos sean vías a través de las cuales los pueblos puedan ejercer su derecho a la libre determinación.

Por su parte, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de la ONU (1970) se encargó de acotar el derecho de libre determinación estipulando que todo Estado soberano e independiente, dotado de un gobierno que represente al conjunto de su población, debía ser considerado como un Estado que se conduce en conformidad con el principio de igualdad de derechos y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, en lo que concierne a esa población.

Por si quedaran dudas, la misma Declaración señala además que no podrá deducirse de sus previsiones que se autoriza o alienta cualquier acción que pudiera amenazar, totalmente o en parte, la integridad territorial o la unidad política de esos Estados. Esta Declaración precisa, también, que solo, cuando todos los medios pacíficos existentes para alcanzar la libre determinación hayan fracasado, se podrán adoptar otras acciones.

Esta última Declaración se ha querido presentar como la formalización definitiva de la doctrina que se había ido imponiendo casi desde la primera

[11] Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960.

referencia de la ONU a la libre determinación de los pueblos: la doctrina de la *blue water* o del "agua azul" o "agua salada".

En virtud de ella, se limitaría la aplicabilidad del derecho a los supuestos en que entre el Estado opresor y el pueblo oprimido mediara un espacio marítimo con lo que se reduce a los supuestos de colonialismo transoceánico.

De este modo, una vez ejercida por las colonias, la libre determinación cambiaría de naturaleza y pasaría a referirse más bien a la capacidad que los nuevos Estados independientes tendrían para oponerse a cualquier intento de involución del proceso por acción de las potencias coloniales o de intención de quiebra de su integridad territorial por parte de los pueblos que se hallan integrados en esa realidad estatal;[12] es decir, de ser un derecho de los pueblos, se convertiría en un derecho de Estados ya constituidos a su propia integridad territorial, la cual es declarada absolutamente inviolable.[13]

Con ello, los pueblos indígenas no entrarían en ese ámbito, consolidándose la consideración de los y de las indígenas como integrantes de la nación que el Estado representa, como ciudadanos y ciudadanas del nuevo Estado que comienza su andadura, una andadura que requerirá precisamente la construcción de una identidad nacional fuerte y homogénea, fundamentada a partir de la negación de las diferencias.

De este modo, pese a que el derecho que tratamos se haya reafirmado posteriormente en otros textos,[14] los temores de los Estados al cuestionamiento de

[12] Recordemos que en la actualidad se puede afirmar sin temor que el número de Estados multinacionales constituyen alrededor del 90% de los Estados del mundo.

[13] Concretamente, esa es la idea que recoge la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, del 14 de diciembre de 1960, al establecer en su artículo 6º que "todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". Precepto que no hace más que introducir ambigüedad y confusión, ya que comparte texto con el artículo 2º de la misma Declaración, en el que se reconoce de manera, en principio clara, que "todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". Asamblea General, Resolución 1514 (XV).

[14] Como el Acta final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (1975), o más recientemente, la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). En la primera se enuncia que "los Estados participantes respetarán la igualdad de derechos de los pueblos y derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, de actuar en todo momento en conformidad con los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas y a las normas de derecho internacional pertinentes incluidas las relacionadas con la integridad territorial de los Estados". En la

su integridad territorial y de la unidad del poder que representan han llevado a la hegemonía de una doctrina pensada para impedir el reconocimiento de la libre determinación por parte de la ONU a los pueblos indígenas.[15]

Tras el paréntesis descolonizador, la idea de pueblo vuelve a identificarse con los Estados constituidos (la población de estos), sin que quede lugar alguno para los pueblos que no constituyan Estados; sin espacio para la desvinculación conceptual entre las categorías de pueblo y Estado.

Pues bien, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, pensando en idénticos términos que el PIDCP y el Pidesc del derecho de libre determinación de los pueblos (indígenas), da un vuelco radical a la situación, partiendo, como señala el mismo Preámbulo, del principio de la igualdad entre todos los pueblos, pues la Declaración arranca afirmando que "… los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales…".

A partir de ahí, es necesario volver a leer el artículo 1º de los pactos internacionales mencionados para empezar a levantar las barreras que han querido impedir que este abarque a todos los pueblos, considerados iguales en derechos. Con ello, se reivindica con fuerza la libre determinación de los pueblos como prerrequisito o precondición del respeto del conjunto de derechos de los integrantes de tales pueblos.

En eso, nada más y nada menos, consiste el avance que la Declaración conlleva en cuanto al derecho de libre determinación de los pueblos se refiere:

Declaración de Viena, por su parte, se establece expresamente que "todos los pueblos tienen el derecho de disponer de sí mismos. En virtud de ese derecho, ellos determinan libremente sus estatus políticos y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural".

[15] Por otra parte, la carga política de las interpretaciones que la ONU ha realizado sobre el alcance del derecho es más que evidente. Así, se ha demostrado un cambio radical de perspectiva en función de si el derecho de autodeterminación se ejerce en el proceso de liberación colonial o si se trata de movimientos de independencia dentro de Estados surgidos de la descolonización. La Asamblea General de la ONU aprobó en 1960 el derecho de autodeterminación de la colonia de Nigeria contra Gran Bretaña, pero se opuso tenazmente en 1960 cuando el pueblo de los Ibos intentó ejercer su derecho de autodeterminación contra el Gobierno Federal de Nigeria creando el estado independiente de Biafra. Aunque también contamos con algún ejemplo aislado de una interpretación contraria: cuando el pueblo bengalí se alzó en armas contra Pakistán con la ayuda de la India obteniendo su independencia, la Asamblea General no tuvo inconvenientes en aceptar en su seno en el año 1974 al nuevo Estado, aun cuando tampoco se trataba de una ex colonia y la integridad territorial de Pakistán quedaba seriamente afectada.

ayudar a quitarle el corsé de la explicación histórica ligada al proceso de descolonización para reivindicar que las condiciones de dominación, y consiguiente exclusión y desigualdad, de unos colectivos sobre otros siguen hoy vigentes dentro de los Estados que se conformaron.

En otras palabras: la Declaración actualiza y refuerza la comprensión de los derechos humanos a partir de la relación entre lo colectivo y lo individual, reafirmando que, mientras se den situaciones de dominación de unos pueblos sobre otros, la vigencia de los derechos, tanto colectivos e individuales, se hallará en permanente y grave cuestionamiento.

Esta perspectiva nos ha de llevar, utilizando el instrumento de la Declaración, a reivindicar una concepción de los derechos humanos que trate de recuperar su fuerza discursiva frente a las situaciones de opresión y de privilegio que se hallan tras sus vulneraciones; en otras palabras, una concepción que logre superar la visión, hoy hegemónica, de que la vulneración de derechos humanos debe entenderse como algo fruto de coyunturas políticas o accidentes naturales, para pasar a situar en el centro del debate las razones estructurales que explican tales vulneraciones.

La propuesta pasa por sostener una concepción de los derechos que sea, en primer término, histórica y subjetiva: los derechos entendidos no como realidades reveladas, sino como fruto de procesos de reivindicación y de lucha protagonizados por sujetos concretos; en segundo lugar, material: los derechos entendidos a partir de las condiciones materiales que permiten su realización, esto es, a partir de una comprensión que parte del principio de igualdad sustancial y no meramente formal.

Y en tercer lugar, colectiva: los derechos entendidos en el contexto colectivo en el que se encuentran los sujetos, algo que, lejos de establecer una jerarquía entre derechos colectivos e individuales, nos lleva inevitablemente a una relación de carácter necesario y complementario. Y también a posibles contradicciones. Tal relación no excluye, claro está, posibles tensiones que, como en toda colisión entre derechos, deberán resolverse mediante criterios de ponderación y proporcionalidad.

A la vista de estas consideraciones, no nos debería resultar extraño que, como es bien sabido, uno de los elementos que mayores tensiones y obstáculos

ha generado en el proceso de aprobación de la Declaración haya sido el relativo a la consagración del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas.

Como tampoco nos debe sorprender que la representación indígena lo haya venido planteando como una de las demandas principales, como núcleo alrededor del cual se debía articular toda la Declaración. En contraposición, desde distintos gobiernos se ha mostrado, y se sigue mostrando, un rechazo sistemático al derecho de libre determinación.

La rígida postura demostrada por los miembros de los gobiernos[16] en los debates contrasta con la ofrecida por la mayoría de las representantes y los representantes indígenas, quienes han apostado por una visión abierta y más bien funcional de la idea de autodeterminación. De lo que se trata, sostienen, es principalmente de asegurar el control de las propias instituciones sociales, políticas y culturales, territorios y recursos, y un esquema de relaciones con la estructura estatal, basado en el consentimiento y la participación.

La propia Declaración ha acabado recogiendo en su preámbulo ese propósito cuando señala que la Asamblea General está *"convencida* de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe…".

En otras palabras: se pretende un reconocimiento en cuanto sujetos, y no objeto de regulaciones; una subjetivización colectiva como primer paso para la superación de esquemas de relación con las sociedades dominantes y su aparato institucional, que han pasado por fases que van desde las distintas dinámicas de aniquilación, de exclusión, de olvido y de asimilación, hasta las más contemporáneas propuestas de integración subordinada con matices de respeto identitario.

Aun así, algunos representantes gubernamentales, fundamentalmente de los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia, secundados por algunos países del continente africano como Nigeria, Namibia y Botsuana, han insistido hasta la saciedad en la necesidad de limitar el alcance de la libre determinación

[16] Para una explicación sobre el posicionamiento de los Estados frente a la libre determinación de los pueblos indígenas en general, merece la pena ver los artículos de Henriksen, J. y de Thornberry, P., dentro de la obra de Aikio, P. & Scheinin, M. (dirs.) (2000). *In operationalizing the right of indigenous peoples to self determination.* Turku/Äbo.

mediante la salvaguarda de la "unidad política" y la "integridad territorial". Se trataría de recoger, en otros términos, la fórmula ya ensayada en el Convenio 169 de la OIT.[17]

Y esa cerrazón sorprende especialmente por el hecho de que el texto, en su conjunto, ya incorporaba desde los primeros debates una serie de previsiones que precisamente tienen por objeto limitar la idea de autodeterminación (y con ello, también la propia idea de pueblo indígena) para llevarla al estricto ámbito de sus manifestaciones internas.

El artículo 4º establece lo siguiente: "Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, *si lo desean,* en la vida política, económica, social y cultural del Estado".

Los pueblos indígenas, al parecer, podrán decidir hasta qué punto participan en la vida del Estado. Detrás de esta aparente actitud respetuosa, lo que se halla es una concepción restringida de la idea de pueblo cuando se trata de un pueblo indígena. Puede parecer que el legislador esté pensando como objeto de regulación en pequeñas comunidades más o menos aisladas, en minorías antes que en pueblos, porque sino difícilmente se podría entender esa autoexclusión de los ámbitos de toma de decisiones del Estado.

¿Se puede pretender esa separación en realidades como las que se viven en Guatemala, Ecuador, Bolivia o, incluso, en Panamá donde la presencia indígena es menor? La respuesta solo puede ser positiva si se hace desde la consideración de las comunidades por separado y no realmente desde los pueblos indígenas, entendidos desde su integridad.

El artículo 4º nos ofrece más argumentos en este sentido al añadir que "los pueblos indígenas, *en ejercicio de su derecho de libre determinación,* tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos *internos y locales,* así como los medios para financiar sus funciones autónomas".

[17] El Convenio 169 de la OIT es el texto que hasta la fecha constituye el único instrumento jurídico internacional en la materia que se refiere a los derechos de los "pueblos indígenas". Pero frente a un reconocimiento amplio del sujeto, el Convenio opta por precisar que "la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional" (art. 1º). Con ello, la OIT pretende zanjar la espinosa cuestión del reconocimiento internacional del derecho de autodeterminación de los pueblos.

De manera inmediata tras su enunciado se precisa un ejercicio concreto del derecho de libre determinación: el de la autonomía para los asuntos internos y locales. El problema es que ninguna otra forma específica de ejercicio se anuncia en la Declaración, no existe ninguna referencia a "otras formas", a otras manifestaciones.

En la misma línea de defensa de la estatalidad ya conformada se pronuncia el artículo 33.1: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven".

Parece que el núcleo informador del texto en su conjunto lo constituye esa concreta forma de autodeterminación, referida a la autonomía dentro del respeto de la existencia e integridad del Estado.

Pese a ello, para no dejar rendija alguna a la entrada de dudas o interpretaciones, los Estados arriba mencionados, firmemente conducidos por los Estados Unidos, condicionaron su voto favorable a la introducción de una cláusula de cierre de una claridad meridiana.

El artículo 46.1 definitivamente aprobado precisa que "nada de lo señalado en la presente Declaración (…) se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la *integridad territorial o la unidad política* de Estados soberanos e independientes".

Las cautelas y frenos aparecen con nitidez y además no se detienen solo en una intocable integridad territorial, física, del Estado, sino que se extiende a su unidad política. Se plantea así un peligroso concepto que, si no se interpreta como reiteración del concepto de unidad territorial, podría llegar a ser utilizado incluso como freno a formas amplias de autonomía interna de los pueblos indígenas.

3.3. El derecho de conservación y reforzamiento de las propias instituciones políticas (arts. 5º, 18 y 20)

Con claridad, y de manera insistente, la Declaración especifica que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas pasa por el reconocimiento del derecho a mantener y reforzar las propias instituciones políticas.

En el artículo 5º se recoge este derecho de manera general; en el artículo 18, con relación a las condiciones de participación de los pueblos indígenas en las decisiones estatales que les afecten, que deberá poder realizarse por medio de representantes elegidos por los propios afectados de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones; y en el artículo 20, como condición necesaria para decidir sobre el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo.

Salta a la vista que el derecho de conservación y reforzamiento de las propias instituciones políticas supone una de las primeras concreciones del derecho de libre determinación. En efecto, la libre determinación, para serlo, debe referirse a tres cuestiones, que, utilizando terminología jurídica convencional, serían las siguientes: autoridades, competencias y ámbito de aplicación de las decisiones.

Empecemos por el ámbito de aplicación de las decisiones. La Declaración responde a esta cuestión solo parcialmente y de manera indirecta al recoger derechos territoriales, cuyo análisis se realiza en otra parte de esta obra y que por ello no va a ser desarrollado en este momento.

Cabe apuntar, en todo caso, que se trata de una respuesta parcial, puesto que, en primer lugar, no siempre los pueblos indígenas se hallan asentados de manera definida en un espacio territorial bien delimitado; por otro lado, no siempre la autonomía de los pueblos en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos es reconocida con efectos territoriales, sino que muchas veces se restringe a los llamados "asuntos internos", los que afectan a sus propios miembros.

Respecto de la cuestión de las competencias, esto es, el ámbito de materias o esferas de la realidad sobre las que los pueblos indígenas pueden tomar decisiones que, en virtud de la Declaración, deberían ser reconocidas por los Estados, hay que señalar que la Declaración opta por no precisar hasta dónde puede llegar ese ámbito: no hay nada parecido al establecimiento de criterios para una posible distribución competencial entre Estado y pueblos indígenas. Será en cada caso, de acuerdo con la efectiva realización del derecho de libre determinación, cuando se produzca tal distribución.

De todas formas, el tipo de ámbitos o necesidades que protege la Declaración por medio de distintos derechos apunta con claridad a aquellos aspectos que, en todo caso, deberán poder ser decididos por los pueblos indígenas. Un

rápido repaso a la Declaración nos habla de unas prioridades o, si se quiere, "ámbitos competenciales", bien delimitados: en primer lugar, todo lo que tiene que ver con la preservación y desarrollo de la propia identidad cultural, tradiciones, prácticas espirituales y patrimonio cultural (arts. 8.2, 10, 11, 12, 13 y 31); el ámbito educativo (arts. 14 y 15); medios de comunicación (art. 16); medidas encaminadas al propio desarrollo económico y social (arts. 20, 21, 23 y 32); el aprovechamiento y protección del medio ambiente y los recursos naturales (art. 29); la salud y el uso, protección y desarrollo de la medicina y conocimientos tradicionales (art. 24).

Debe señalarse que tales ámbitos de actuación no se establecen en todos los casos como privativos y excluyentes. La Declaración parte de la idea de que, en la esfera de convivencia en común entre los pueblos indígenas y el resto de las sociedades que integran los Estados, habrá espacios de confluencia de intereses, y por ello recoge el procedimiento de consulta previa, al que nos referiremos con posterioridad.

Una vez abordados los ámbitos de decisión y de aplicación, pues sin ellos cualquier idea de autogobierno quedaría diluida, nos queda volver al inicio, esto es, al alcance del derecho a contar con los propios procedimientos de participación, representación y decisión.

El primer elemento de este derecho es el referido a la determinación de los sujetos integrantes del cuerpo político, de la comunidad a la que se le reconocen las propias autoridades. Así es entendido por la Declaración, que en su artículo 9º reconoce el derecho de los pueblos y las personas indígenas "a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate", sin que pueda prevalecer "discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho".

Esta previsión es complementada por el artículo 33, según el cual "los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones", aunque siempre con el límite del derecho de las personas indígenas "a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven".

Una vez consagrado el principio de autoidentificación, por el que tanto han luchado numerosas organizaciones indígenas en los últimos tiempos, la Declaración reconoce con precisión el derecho de autoconformación política,

cuando en el artículo 33.2 señala que "los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos".

Este precepto se ve complementado por la previsión del artículo 35, en virtud de la cual "los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades", entendiendo que tales responsabilidades pueden ser jurídicas pero también cívicas y políticas en el seno de la comunidad, como lo son las vinculadas al desempeño de cargos. No hay que olvidar que precisamente ese desempeño constituye uno de los elementos que expresan y actualizan la pertenencia de las personas indígenas a sus comunidades y pueblos.

Como ya se ha mencionado, estamos hablando de un derecho central en la realización de la libre determinación y en la conformación de un marco de relaciones con el Estado basado en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos protagonistas de los procesos políticos. Se reconoce de este modo el derecho de participación de los pueblos no a través de estructuras y procedimientos impuestos por el Estado, sino por medio de las propias instituciones.[18]

Dicho en otras palabras: según la Declaración no debe reconocerse ninguna decisión que se haya tomado en nombre de los pueblos indígenas si no proviene de sus propias autoridades, algo que está llamado a tener efectos directos no solo en el marco de las relaciones entre pueblos indígenas y el Estado, sino también en sus relaciones con poderes privados, aspecto que cada vez tiene más importancia como garantía frente a la actuación de empresas que pugnan por la apropiación de sus conocimientos tradicionales y de la biodiversidad y los recursos naturales presentes en sus territorios.[19]

[18] Es cierto, no obstante, que hoy en día algunas de esas instituciones propias son, en buena medida, adaptaciones realizadas por los propios pueblos indígenas a instituciones coloniales. Es el caso, por ejemplo, de las cofradías, que, aunque "fueron creadas para el control religioso del mundo indígena", "los indígenas aprendieron a reutilizar y apropiarse de estas instituciones coloniales para elaborar formas de resistencia cultural detrás de la aparente práctica de la religión católica". Y lo mismo sucede con las alcaldías, "que fueron instauradas como instituciones 'bisagra' entre el mundo colonial con el indígena, para facilitar el control de este; pero también reapropiadas por los indígenas, les permitieron espacios de autorregulación y control propio". Yrigoyen, R. (1999). El reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos. En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en Latinoamérica.* México: Colegio de Michoacán, p. 353.

[19] Los ejemplos son innumerables. Basta con hacer un repaso de la labor de los últimos relatores especiales de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamenta-

Para finalizar, debemos referirnos a la previsión contenida en el artículo 44, según el cual "todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas". Como es sabido, una de las vías de impugnación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha venido centrando en la oposición a que los derechos colectivos puedan amparar "restricciones internas", esto es, limitaciones de los derechos de los integrantes del grupo, y no solo "protecciones externas" frente a las decisiones de la mayoría, para denominarlo en los términos propuestos por Will Kymlicka.[20]

La previsión del artículo 44 nos ha de llevar a exigir que el ejercicio de los derechos políticos, y en concreto del derecho "a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos" (art. 33.2) se haga sin discriminación por razón de sexo.

Ahora bien, la previsión del artículo 44 no puede entenderse como una regla de imposición directa e inmediata por parte del Estado, sino como principio, como aspiración, exigencia imprescindible por realizar en el marco de las transformaciones sociales que ya desde hace tiempo experimentan, y que en ocasiones asumen e impulsan, los pueblos indígenas.[21]

La Declaración debe ser vista como herramienta clave de un proceso de superación de las dinámicas de desigualdad de exclusión: como en todos los casos,

---

les de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen y James Anaya. Ver: http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/

[20] Para el autor canadiense, las restricciones internas son aquellas que tienen por objeto proteger al grupo del impacto desestabilizador de la disidencia interna, es decir, de la decisión individual de miembros del grupo de no observar prácticas o costumbres tradicionales. Vistas así, se trataría de prácticas incompatibles con la democracia liberal; las protecciones externas, en cambio, *sí* serían compatibles con dichos planteamientos, ya que lo que persiguen es la protección frente a las restricciones o amenazas que derivan de una mayoría social que pertenece a otra cultura y controla los instrumentos de poder. Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía multicultural.* Barcelona: Paidós.

[21] Merece la pena destacar cómo en los últimos años se han ido intensificando los debates internos en los propios pueblos y organizaciones indígenas sobre los derechos de las mujeres indígenas y la realización de la igualdad entre hombres y mujeres. Un ejemplo de ello es el debate existente dentro de las comunidades indígenas zapatistas en el Estado de Chiapas. Al respecto, resulta de interés el documento elaborado por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer: http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/resultados-de-los-estudios/zapatistas.html. Puede mencionarse también la Declaración de Mujeres Indígenas, elaborada en el marco de la *II Cumbre de Pueblos Indígenas de las Américas:* http://www.civil-society.oas.org/Events/Summit%20Indigenous/II%20Indigenous%20Summit%20Womens%20Declaration%20-%20esp.pdf

la progresiva eficacia de los derechos colectivos es la garantía de la paulatina superación de los obstáculos a la efectividad de los derechos individuales. Así lo entendieron en su día tanto el PIDCP como el Pidesc al establecer, según vimos, como primer derecho y pórtico de los derechos individuales que recogen, el derecho colectivo de los pueblos a la libre determinación.

3.4. El derecho de participación en la vida política del Estado (arts. 5º, 18 y 19)

En su artículo 5º, la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas "a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado". Al margen de la apreciación del carácter voluntario de esa participación, que ya fue comentada, este precepto deber ser entendido como previsión general que apunta hacia una reformulación de los espacios institucionales de toma de decisiones, caracterizados hasta el momento por la omisión, cuando no la directa exclusión, de unos pueblos indígenas diluidos en el mar de la pretendida igualdad formal de toda ciudadana y ciudadano.

Se trata, en definitiva de la construcción, de un marco de "relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe", como señala la propia Declaración en sus consideraciones preliminares.

La concreción de esta reformulación, que sin duda debe apuntar hacia una transformación de la propia forma de Estado, la realiza la Declaración mediante dos previsiones más específicas: el artículo 18 consagra el derecho de participación de los pueblos indígenas, por medio de sus representantes, en todo proceso que lleve a la adopción de decisiones que afecten a sus derechos; el artículo 19 exige al Estado que celebre consultas y coopere "de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado".

La previsión del artículo 18 puede ser realizada a través de distintos mecanismos. Tratándose de decisiones de carácter legislativo, forzaría o bien a asegurar una presencia diferenciada y específica de los pueblos indígenas en las cámaras legislativas, ya sea mediante circunscripciones especiales, como

en el caso de Colombia, u otras fórmulas que aseguren la participación de los pueblos indígenas en el momento de la iniciativa legislativa (a partir de un derecho específico de iniciativa legislativa popular, por ejemplo) y durante la tramitación de la ley en el parlamento.

En el caso de decisiones del poder ejecutivo o, en general, administrativas, podría exigirse, cuando menos, un trámite de publicidad, audiencia y alegaciones específico, acorde con los procedimientos y estructuras de participación de los pueblos indígenas.

La previsión contenida en el artículo 19, por su parte, es muy parecida a la establecida en distintos artículos del Convenio 169 de la OIT,[22] y, por ello, no es de extrañar que, de igual modo, sea uno de los preceptos que mayores debates viene generando.

Concretamente, prevé que "los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado".

Nótese que esta previsión no se diferencia en exceso de la contenida en el artículo 6º del Convenio 169, que ya hablaba de consulta "con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". El artículo 19 es algo más exigente al marcarse como objetivo la consecución de un "consentimiento previo, libre e informado", aunque el derecho de los pueblos sigue siendo el mismo: ser consultados de buena fe y de manera previa.

Merece la pena apuntar que el derecho de consulta previa debe necesariamente situarse en el escenario más general de los derechos políticos reconocidos por la Declaración y, entre ellos, el derecho de libre determinación del artículo 3º. En la línea de lo ya apuntado, la Declaración sitúa las bases de una reformulación de las relaciones entre los Estados, las sociedades dominantes, y los

[22] De manera general, en el artículo 6.1 a) que establece como obligación de los gobiernos "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", exigiendo que las consultas se efectúen "de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (art. 6.2). Más adelante especifica el derecho de consulta en ámbitos concretos, como la afectación de recursos naturales (art. 15.2), la enajenación de tierras (art. 17.2), la implementación de formación profesional (art. 22.1), en el ámbito educativo (art. 27.3).

pueblos indígenas: la consolidación de las formas autónomas de gobierno y, en su caso, de control territorial, no busca el aislamiento, sino un replanteamiento del patrón de las relaciones.

Por esta razón, adquiere una importancia central el establecimiento de procedimientos llamados a encauzar el diálogo en los casos en que pueda darse una contradicción de intereses.

El debate, como lo ilustra el proceso constituyente ecuatoriano del 2008, se ha centrado en si, a partir del artículo 19 de la Declaración, los pueblos indígenas gozan o no de un derecho de veto que podría ser utilizado frente a planes de desarrollo, como, por ejemplo, los referidos a la extracción de hidrocarburos y minerales.

Si la Declaración diera por perdida la posibilidad de reconfigurar las relaciones entre pueblos indígenas, especialmente por lo que respecta a los derechos de participación de los pueblos indígenas en la vida política del Estado, entonces sería posible tratar de interpretar el artículo 19 como auténtico derecho de veto, frente a decisiones de las que siguieran siendo excluidos los pueblos indígenas.

Pero la Declaración dibuja un horizonte diverso y por ello no configura, de manera directa, el derecho de consulta como derecho de veto. Los principios de consulta y consentimiento se oponen a la imposición de una parte sobre la otra y buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones.

Ahora bien, por la misma razón, si se constata la continuidad de la exclusión de los pueblos indígenas de los procesos de toma de decisiones, debería poder reivindicarse el derecho de consulta como derecho que legitimaría la oposición a la imposición de decisiones estatales, especialmente en aquellos casos en los que se pusieran en peligro sus derechos más elementales o su propia pervivencia como pueblos.

Ese ha sido el sentido del derecho de consulta contendido en el Convenio 169 de la OIT. Y así se constata en diversos casos: concretamente, en una reclamación contra el Estado de Ecuador relativa a la firma de un acuerdo de explotación petrolera en el territorio del pueblo Shuar, se designó un comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT que resolvió que una "reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo

dispuesto en el Convenio"[23] y que las consultas debían incorporar a "organizaciones, instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas". Con ello llegó a concluir que la exclusión de la principal organización del pueblo Shuar en la firma del acuerdo supuso una vulneración del derecho de consulta previsto por el Convenio.[24]

En el supuesto de que el Estado respete las exigencias del procedimiento de consulta al que hace referencia el artículo 19 y, aun así, el pueblo afectado se negare a prestar su consentimiento, ¿podría el Estado acabar imponiendo su decisión? No puede darse una respuesta cerrada. Dejando al margen consideraciones políticas, desde un punto de vista jurídico pueden servir los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Saramaka,*[25] donde responde a situaciones en las que la medida podría llegar a poner en peligro de manera sustancial el bienestar físico o cultural básico de la comunidad indígena.

Esta línea interpretativa es confirmada por la propia Declaración cuando en su artículo 10 impide el traslado de pueblos indígenas de sus tierras o territorios "sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa…".

Y, de igual modo, en el artículo 29.2, en el que establece que "los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado".

Al margen de esto, el derecho de consulta con el objeto de alcanzar un consentimiento previo, libre e informado, debe situarse en contexto para poder dar respuesta a los casos en que la separación realmente existente entre Estado y pueblos indígenas pueda llegar a generar una confrontación irresoluble de intereses. Pues bien, podría llegar a sostenerse que la Declaración permitiría una decisión última por parte del Estado, pero solo bajo ciertos requisitos.

En efecto, entendiendo que la decisión unilateral última supondría una limitación a los derechos de los pueblos indígenas, pues el objetivo es evitar la posibilidad

[23] Informe del comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), GB.282/14/2 (14 de noviembre del 2001), párr. 38.

[24] Ibíd., párr. 44.

[25] Sentencia ya citada, párrs. 133-137.

de imposición o de veto y establecer condiciones de negociación y entendimiento entre iguales, sería aplicable el artículo 46, que permite que el Estado limite alguno de los derechos enunciados en la Declaración aunque de manera excepcional y con base en unas exigencias muy concretas: las limitaciones tendrán que estar previstas "por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos", en ningún caso podrán ser discriminatorias y "serán solo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática".

En definitiva, la Declaración dibuja un horizonte normativo en el que los pueblos indígenas deben acabar formando parte del Estado en el marco de una verdadera inclusión igualitaria, esto es, desde el reconocimiento efectivo de la igual dignidad entre las culturas. En tal contexto, el diálogo entre intereses diversos, la negociación a la que apunta el procedimiento de consulta no encaja con la posibilidad última de imposición o de veto de ninguna de las partes.

Ahora bien, sabemos que la Declaración no solo plantea escenarios de llegada, sino que señala los caminos para su consecución, en el marco de un proceso que debe irse construyendo. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son, en este sentido, medio y fin: su efectiva realización es el objetivo, y su reivindicación y ejercicio, el modo de lograrlo.

Entre el derecho internacional y la movilización social en Colombia: una perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales

La experiencia del Mandato Nacional Agrario por el Derecho a la Tierra

Diana María Montealegre M.*

Introducción

Aunque la articulación entre los derechos humanos y la movilización social ha ocurrido en la práctica, el reconocimiento de su influencia mutua no ha sido siempre promovida o defendida y, por el contrario, las críticas se hacen notorias en los diferentes espacios que ambos discursos representan. La perspectiva histórica de los derechos humanos que reconoce las masivas movilizaciones que precedieron su institucionalización parece ser abandonada.

En el mejor de los casos, el derecho internacional de los derechos humanos es percibido por su rol legitimador del control del poder del Estado, y no por su rol "cuestionador" de las estructuras de poder del Estado y las inequidades sociales.

Este debate del siglo pasado entre derecho y poder aún precede los cuestionamientos, por un lado, sobre la efectividad del derecho internacional para promover un cambio social, y, por otro, sobre los riesgos de disminuir fuerza a los fundamentos de resistencia que animan las luchas sociales, como resultado de la institucionalización y juridicidad de tales demandas, específicamente, en derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

El primero de estos cuestionamientos hace referencia a la limitada pero potencial justiciabilidad, entendida como la posibilidad de un reclamo judicial efectivo, a partir de las decisiones y prácticas de los organismos nacionales e internacionales.[1] El segundo, a la juridicidad de las demandas sociales, es decir, a la incorporación de las dimensiones jurídicas de estas alrededor de los DESC.

* Abogada y maestra en derechos humanos. Consultora independiente en temas relacionados con derechos humanos, género y movimientos sociales. Correo electrónico: dianamariam@hotmail.com.

[1] Feria Tinta, M. (2007). Justiciability of economic, social and cultural rights in the inter-american system of protection of human rights: beyond traditional paradigms and notions [Justiciabilidad de los

A estas críticas se ha sumado la escasa documentación y análisis que desde una perspectiva de derecho se han emprendido sobre el estudio de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y la movilización social por los DESC. Por esto, en los pocos estudios y desarrollos teóricos emprendidos, aparece como elemento común la falta de trabajos empíricos que permitan documentar y analizar en concreto las relaciones sociohistóricas entre los movimientos sociales y el derecho internacional de los derechos humanos, sus ideas y prácticas.[2]

Con el propósito de revisar estas críticas, la primera parte de este artículo presenta los fundamentos de algunos desarrollos teóricos que sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos han elaborado quienes desde una perspectiva jurídica han contribuido a incorporar los aportes que la movilización social ha traído al derecho internacional. Se describen así la teoría de la resistencia de Balakrishnan Rajagopal, la teoría de los efectos indirectos de Douglas Cassel y la teoría de la construcción social de los derechos humanos de Neil Stammers.

Bajo esta última, la segunda parte del artículo busca mostrar las difíciles y complejas condiciones en las que emergen las ideas y prácticas del derecho a la tierra en Colombia, tanto desde la perspectiva de los organismos internacionales de derechos humanos, principalmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como desde los movimientos sociales que lideran las demandas por la tierra.

Recogiendo los desarrollos teóricos y elementos de contexto descritos, la tercera parte del artículo describe la experiencia del Mandato Nacional Agrario como proceso y propuesta de política pública, resultado de un conjunto de movilizaciones sociales e iniciativas que confluyeron, durante los años 2002 y 2003, explícitamente por el derecho a la tierra.

---

derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos: más allá de los paradigmas y nociones tradicionales], *Human Rights Quarterly, 29,* 431-437.

Cavallaro, J. L. & Schaffer, E. J. (2004). Less as more: rethinking supranational litigation of economic and social rights in the Americas [Menos es más: repensando el litigio internacional de los derechos económicos y sociales en las Américas], *Hastings Law Journal, 56,* 217-281.

[2] Stammers, N. (1999). Social movements and the social construction of human rights [Movimientos sociales y la construcción social de los derechos humanos], *Human Rights Quarterly, 2* 1.4, 980-1008.

Cassel, D. (2001). International human rights law in practice: does international law make a difference? [Derecho internacional de los derechos humanos en la práctica: ¿hace el derecho internacional la diferencia?], *Chicago Journal of International Law,* 121-123.

A partir de esta experiencia práctica y a manera de conclusiones, se proponen reflexiones sobre las potencialidades y limitaciones que, para la realización efectiva de las demandas sociales o derechos, particularmente el derecho a la tierra, se desprenden de la interlocución entre el derecho internacional (normas, instrumentos e instituciones) y la movilización social en el contexto colombiano.

Finalmente, se muestra cómo esta interacción presenta nuevas dimensiones para el análisis de la efectividad de las normas de DESC y un amplio e integral entendimiento de las dinámicas sociales alrededor de los derechos humanos: sirviendo de punto de partida para las acciones colectivas; propiciando la construcción de conocimiento en materia de derechos humanos y de movilización social; promoviendo nuevas formas de incidencia y construcción de políticas públicas; y sirviendo de fuente de la identidad y empoderamiento a diversos actores sociales, involucrados en las demandas sociales por el derecho a la tierra.

1. Desarrollos teóricos entre el derecho internacional y la movilización social

Quienes desde una perspectiva jurídica han contribuido a incorporar los aportes que la movilización social ha traído al derecho internacional de los derechos humanos han partido del análisis crítico de dicho derecho, especialmente en razón de las fuentes y métodos utilizados para su construcción, interpretación y registro histórico, así como de las discusiones sobre la efectividad y las diferentes concepciones de su valor de uso en contraste con la movilización social.

En palabras de Neil Stammers, entre las críticas al discurso de los derechos humanos como derecho internacional se encuentran aquellas que lo consideran una abstracción metafísica, por un lado, o una expresión del positivismo legal, por otro.[3] Quienes critican tal abstracción metafísica buscan hacer visibles las limitaciones del derecho de conectarse con actuales desarrollos sociohistóricos, cuando este se concibe como construido, al parecer, de manera independiente del contexto social.[4]

Por otra parte, la crítica al derecho internacional de los derechos humanos como expresión del positivismo legal se refiere a que este se enfoca simplemente

[3] Stammers, Social movements…, op. cit., pp. 989-992.
[4] Ibíd., pp. 980 y 990.

en "el fin de la trayectoria", es decir, en las demandas por los derechos humanos a través de un mecanismo legal sin considerar los medios, la relevancia, el contexto y los orígenes de las demandas en sus formas no legales.[5]

Otros enfoques plantean tal dificultad de articulación entre el derecho internacional de los derechos humanos y la movilización social como un problema de fuentes y de métodos del derecho. El derecho internacional basado en estados, normas, instituciones e individuos parece haber reducido el espacio para los movimientos sociales.

No pocos abogados aparecen interesados en el estudio de las causas e impactos de esta separación. En palabras de Balakrishnan Rajagopal, los abogados internacionalistas "se interesan más por el gobierno que por la resistencia", y, en esa medida, "ignoran la contribución de las masas".[6]

> Por ejemplo, en el derecho interno, abogados examinan la contribución de las cortes al movimiento de derechos civiles en los Estados Unidos estudiando casos emblemáticos […], dichas discusiones técnicas y legales dejan a un lado la contribución de las masas a las transformaciones históricas y resaltan los roles jugados por jueces y abogados. En esta clínica reducción de los hechos, el caso resulta el evento histórico, por lo que la historia legal es reducida a un catálogo de episodios abstractos de hecho, que tienen poco que ver uno con otro.[7]

Tratando de entender este problema de fuentes y métodos, Rajagopal concluye que los abogados tienden a tener una *perspectiva jurídico-céntrica (juro-centric approach),* que se enfoca más en el texto que emerge de la legislación y las cortes, y otras fuentes alternativas del derecho o de interpretación no son consideradas como tales y, más aún, pueden ser consideradas como "contrarias a la interpretación institucional de la ley".[8]

---

[5] *"[Human rights] discourse simply focuses on the ends of the trajectory of claims for human rights toward enforceable legal mechanism without considering the means, that is the relevance, context, and origins of such claims in their non-legal forms".*·Stammers, Social movements…, ibíd.

[6] Rajagopal, B. (2003). International law and social movements: challenges of theorizing resistance [Derecho internacional y movimientos sociales: retos de teorizar la resistencia], *Columbia Journal of Transnational Law, 41,* 397, 399.

[7] Ibíd., pp. 397 y 401.

[8] Ibíd., pp. 397 y 402.

El problema de los métodos hace referencia al hecho de que la mayoría de los análisis legales "son enfocados enteramente a la coherencia y lógica de la estructura del lenguaje del derecho".[9]

Las críticas en general denuncian la manera como se conciben los orígenes, fuentes y formas de interpretación del derecho internacional de los derechos humanos, a partir de las declaraciones, convenciones, resoluciones, etcétera, y no así de las luchas sociohistóricas por los derechos en ellas contenidos. De este modo, se evidencia, partiendo de estas reflexiones y desarrollos teóricos, el escaso o nulo reconocimiento de las contribuciones de la movilización social al derecho internacional de los derechos humanos.

Adicionalmente, el reconocimiento de relación entre el derecho internacional y la movilización social, cuando no ha estado ausente, en la práctica, ha sido marcado por una imagen de rol secundario de la movilización, por ejemplo, al fundamentarse que se debe apelar a esta por los altos costos del litigio internacional.[10] Esto hace evidente que no solamente se subestiman los costos de la movilización social y otras estrategias de incidencia, sino, además, su errónea concepción. Mientras los costos del litigio, incluyendo los honorarios de los abogados, son por lo general reconocidos económicamente, el trabajo que se relaciona con la movilización social, con frecuencia y de modo equivocado, es entendido como exclusivamente voluntario y espontáneo.

A estas críticas se han sumado también los cuestionamientos sobre la limitada efectividad del derecho internacional de los derechos humanos a la hora de producir un cambio social, dando como resultado un escepticismo general frente a este, sus normas, instrumentos e instituciones.

Las preguntas sobre la limitada efectividad de este derecho han derivado incluso en polémicas reflexiones y discusiones sobre el rol del litigio supranacional en materia de DESC. En el trabajo reciente de James L. Cavallaro y Emely J. Schaffer, "Repensando el litigio supranacional de DESC en las Américas", se argumenta la viabilidad de la teoría *less as more* (menos por más). Según dicha teoría, menos litigio directo supranacional podría llevar a una mayor

[9] Ibíd.

[10] Dennis, M. J. & Stewart, D. P. (2004). Justiciability of economic, social and cultural rights: should there be and international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, health? *98 Am J. Int'L*, 462, 467, citado en Cavallaro & Schaffer, Less as more…, op. cit., pp. 263-281.

realización de derechos en la práctica a nivel local,[11] atendiendo al alto riesgo de resultados contraproducentes como, por ejemplo, que se tomen decisiones poco probables de ser cumplidas o excesivamente basadas en una perspectiva legal en detrimento de otros enfoques.[12]

Sin embargo, Tara J. Melish responde a Cavallaro y Schaffer arguyendo que esa teoría de "menos por más" es más riesgosa aún, y no llevaría a menos litigio supranacional ni a una mayor realización de derechos en lo local.[13] Lo que resulta común para defensores y detractores de esa teoría es la necesidad, para el litigio supranacional en materia de DESC, de trabajar cerca de los procesos organizativos locales y de utilizar una mayor variedad de herramientas de exigibilidad e incidencia.[14]

A partir de esta críticas, se concluye la necesidad y urgencia de propender por recoger perspectivas desde la movilización social hacia el derecho internacional, que permitan generar una mayor comprensión del rol de la movilización social en la realización e implementación del derecho internacional de los derechos humanos –normas e instituciones–, así como un mejor entendimiento del rol del derecho internacional en la concreción de las demandas sociales.

Al respecto, los mismos autores que han liderado estas reflexiones teóricas críticas del derecho internacional de los derechos humanos se han preocupado por elaborar algunas respuestas igualmente, desde la teoría del derecho, que permitan superar principalmente las limitaciones descritas en términos de fuentes, métodos, formas de interpretación y efectividad:

1.1. La teoría de la resistencia

En el intento de superar las limitaciones de fuentes y métodos, Rajagopal propone la articulación de la "teoría de la resistencia" de los movimientos sociales del *tercer mundo* dentro del derecho internacional. Esta teoría es considerada como el reto del derecho internacional frente a la necesidad de comprender

[11] Cavallaro & Schaffer, Less as more…, op. cit.

[12] Ibíd.

[13] Melish, T. J. (2006). Rethinking the less as more thesis: supranational litigation of economic, social and cultural rights in the Americas. *39 NYU J. Int'l L. & Pol.,* 171.

[14] Cavallaro & Schaffer, Less as more…, op. cit., pp. 263-281.
Melish, Rethinking the less as more…, op. cit., pp. 171 y 286.

los movimientos sociales, mientras que tal comprensión tiene el potencial de expandir el espacio político disponible para las transformaciones sociales.[15]

El enfoque de la resistencia insiste en la necesidad de "prestar diligente y honesta atención a los orígenes sociales de las normas del derecho internacional; de repensar la relación entre la producción de las normas y su implementación en lo local; y de prestar igualmente atención al papel de las normas e instituciones de derecho internacional, en el día a día de las luchas de poder en las que se encuentran implicadas".[16]

1.2. La teoría de los efectos indirectos

En contraste con las críticas señaladas sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos en promover cambios sociales, se plantea, desde la teoría de los *efectos indirectos,* una gran conexión entre las dinámicas sociales y el derecho internacional de los derechos humanos, que se revela en el valor instrumental de las normas internacionales, su capacidad para enmarcar los discursos y diálogos a nivel nacional, e incluso dentro de los movimientos sociales y en la conciencia pública, la sociedad civil y los medios.[17]

En esta medida, la idea de los efectos indirectos del derecho internacional de los derechos humanos trata de contextualizar el discurso de los derechos humanos y traerlo más cerca de las dinámicas sociales. Citando a Douglas Cassel, entre los efectos indirectos podrían señalarse la creación de un lenguaje común, la legitimación de las demandas sociales, la prevención de relativismos *morales,* la promoción e identificación de la voluntad política de la comunidad internacional en términos de derechos humanos, la provisión de precisión jurídica, el incremento de las expectativas de realización, entre otros.[18]

El enfoque de los efectos indirectos, sin embargo, se queda corto cuando se trata de DESC, debido a que, a pesar de los múltiples intentos para superar la división artificial entre derechos civiles y políticos, y los DESC, y aunque parece haber un entendimiento común sobre el carácter universal, indivisible e inter-

[15] Ibíd., pp. 397 y 433.

[16] Ibíd., pp. 397 y 421.

[17] Cassel, D. (2001). International human rights law in practice: does international law make a difference? [Derecho internacional de los derechos humanos en la práctica: ¿hace el derecho internacional la diferencia?], *Chicago Journal of International Law,* April 1st, 121.

[18] Ibíd., pp. 126-131.

dependiente de estas categorías de derechos,[19] la idea de los derechos humanos aún entabla distinciones entre ambas.

Dificultades en la práctica sobre la justiciabilidad de los DESC y la marcada dependencia en la disponibilidad y ubicación de los recursos sirven de base para tal distinción, y, pese a que recientemente el creciente desarrollo de jurisprudencia nacional e internacional ha probado cada vez más la justiciabilidad de los DESC,[20] ni la justiciabilidad ni el enfoque de los efectos indirectos ha resuelto las críticas y cuestionamientos sobre la limitada efectividad del derecho internacional de los derechos humanos que por parte de los movimientos sociales se esgrimen en relación con las vindicaciones que se demandan.

1.3. La teoría de la construcción social de los derechos humanos

Con el mismo propósito de superar el precario reconocimiento del papel de los movimientos sociales dentro del derecho internacional de los derechos humanos, se propone la teoría de la *construcción social de los derechos humanos.*

Dentro de esta teoría, Stammers explica que "los discursos dominantes, tanto de defensores como de oponentes del derecho [internacional] de los derechos humanos, no se encuentran analíticamente equipados para comprender las diferentes formas en que ideas y prácticas respecto a los derechos humanos han sido socialmente construidas en el contexto en que los movimientos sociales buscan reformar las relaciones y estructuras de poder existentes".[21]

Desde este enfoque, el autor propone una relación de tríada entre los derechos humanos, los movimientos sociales y el poder, con el objetivo de valorar apropiadamente no solamente los orígenes de los derechos humanos, sino también sus potencialidades y límites.[22]

Si bien esta idea de construcción social de los derechos humanos no excluye al Estado y otros actores, sí asume que "ideas y prácticas en relación con

---

[19] *Declaración y Programa de Acción de Viena* (1993) adoptado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos A/CONF.157/23, pp. 14-25.

[20] Feria Tinta, Justiciability of economic…, op. cit.

Ventura Robles, M. (2004). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, *40ª Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos,* 87-131.

[21] Stammers, Social movements…, op. cit., pp. 980 y 990.

[22] Ibíd., pp. 980 y 981.

los derechos humanos son creadas, recreadas y sustanciadas por personas, en condiciones sociohistóricas particulares",[23] por lo que tal evidencia debe transformar nuestro entendimiento sobre los orígenes y desarrollo de los derechos humanos.[24]

En este sentido, el autor hace visible no solo el valor instrumental del discurso de los derechos humanos, sino también su valor agregado en identificar, reconocer y reformar relaciones y estructuras de poder que no se encuentran representadas únicamente en el Estado y las instituciones, sino en la vida diaria.

Sin embargo, la construcción social de los derechos humanos tal como está planteada no excluye al Estado y otros actores, y, por lo tanto, es necesario analizar lo que el mismo autor denomina la "paradoja de la institucionalización",[25] la cual explica cómo los derechos humanos pueden también sustanciar formas particulares de poder una vez son institucionalizados a través, por ejemplo, del derecho positivo.[26]

Reconocer estas complejidades en relación con el papel del discurso de los derechos humanos y su relación con el poder, más que propender por la descalificación de la institucionalización de los derechos humanos, se enfoca en la necesidad de reconocer y entender la diversidad de las dinámicas sociales que los derechos humanos implica.

En palabras de Stammers, "no se trata de decir que las luchas por la institucionalización de los derechos humanos han estado mal, pues de lo contrario, el camino hacia la institucionalización ha sido históricamente visto como parte importante de las luchas por cambiar las relaciones y estructuras de poder; se trata de reconocer que una vez institucionalizados, los derechos pueden jugar un papel ambivalente frente al poder".[27]

Bajo este marco teórico de la construcción social de los derechos humanos, la segunda parte de este escrito pretende dar cuenta de las condiciones económicas y sociohistóricas en las que las ideas y prácticas en relación con el derecho a la tierra son creadas, recreadas y sustanciadas en Colombia.

---

[23] Ibíd., pp. 986-987.
[24] Ibíd.
[25] Ibíd., pp. 980 y 996.
[26] Ibíd., pp. 980 y 997.
[27] Ibíd., pp. 998-999.

2. El derecho a la tierra en Colombia

Siguiendo la teoría de Stammers, las "ideas y prácticas en relación con los derechos humanos son creadas, recreadas y sustanciadas por personas, en condiciones sociohistóricas particulares".[28] En el caso del Mandato Nacional Agrario, las condiciones sociohistóricas en que emerge como conjunto de ideas y prácticas de derechos humanos, específicamente del derecho a la tierra, son complejas y ameritan, sin lugar a dudas, un análisis e investigación que superan este escrito, y cuyas valoraciones pueden ser tan diversas como los actores, las fuentes de información y los métodos utilizados.

Sin embargo, algunas consideraciones desde los indicadores socioeconómicos y la perspectiva de los organismos internacionales de derechos humanos y de los movimientos sociales pueden ilustrar características generales de tan difíciles y complejas condiciones que aún muestran una grave situación de inequidad y pobreza en Colombia.

Así, por ejemplo, se conoce, a partir de los *indicadores socioeconómicos,* los altos índices de concentración de la tierra en el país, los cuales señalan que, de la propiedad sobre la tierra en las áreas rurales, más del 50% de los propietarios poseen menos del 2% de la propiedad, mientras que menos del 0,5% de los propietarios poseen más del 60% de la propiedad.[29] En áreas urbanas, por su parte, menos del 1% de los propietarios poseen un 58% de la propiedad, mientras el 60% de los propietarios poseen el 14% de la propiedad.[30]

Estas precarias condiciones también se han hecho visibles a través de los informes de organismos de derecho internacional, como resultado de los esfuerzos de los movimientos y organizaciones sociales, en articulación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, en ubicar mensajes clave sobre la situación del derecho a la tierra en estos escenarios internacionales.

Al respecto, el Sistema de Naciones Unidas ha sido uno de los escenarios principales, a través del cual la situación de DESC en Colombia ha adquirido dimensiones internacionales, especialmente por medio del Comité de Derechos

---

[28] Ibíd., pp. 986-987.

[29] Instituto Geográfico Agustin Codazzi (2005). *Estadísticas catastrales.* CID (2006). *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006,* citado en Garay, L., Betancourt, C. & Rodríguez, A. (2007). *Pobreza, inequidad y política pública en Colombia. Diagnóstico y propuestas alternativas.*

[30] Ibíd.

Económicos, Sociales y Culturales, y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)[31] de las Naciones Unidas en Colombia y de las misiones de reporteros especiales para los derechos humanos.[32]

Desde 1995, el Comité de DESC ha señalado, entre las dificultades que impiden la realización de estos derechos, la violencia generalizada en Colombia como resultado de las serias inequidades en la sociedad, tales como las disparidades en la distribución de la riqueza, incluyendo la propiedad de la tierra.[33] Entre los asuntos de mayor preocupación para el Comité ha estado la falta de una real reforma agraria en orden a resolver efectivamente la situación de pobreza e inequidad, sobre todo en las áreas rurales.[34]

En el informe de febrero del 2008, la OACDH afirma el fracaso del Estado en garantizar el derecho a la propiedad sobre la tierra de las personas en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado.[35] Según el último informe del 2009, se calcula que la población desplazada podría haber perdido entre 1,2 y 10 millones de hectáreas como consecuencia directa del desplazamiento.[36]

Estos, entre otros informes de los organismos internacionales de derechos humanos, ilustran varias de las principales y precarias condiciones en las que emergen las ideas y prácticas del derecho a la tierra en Colombia. Sin embargo, una multiplicidad de factores escapa a la consideración de estos organismos internacionales y son reivindicados de manera particular por los movimientos sociales en relación con la situación de los DESC en general y el derecho a la tierra en particular. Teniendo en cuenta que, a diferencia de otros derechos económicos,

---

[31] La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas existe en Colombia desde 1997.

[32] Desde el año 2004, Colombia ha recibido a los reporteros(as) especiales por el derecho a la educación, Katarina Tomasevsky (noviembre 2004); para los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen (marzo 2004); para la libertad de expresión, Ambeyi Ligabo (febrero 2004); el grupo especial sobre desaparición forzada (agosto 2005); el representante del Secretario General sobre los derechos de las personas desplazadas, prof. Walter Kalin (junio 2006), y el reportero especial del derecho a la salud, Paul Hunt (septiembre 2007).

[33] *Conclusiones y recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Colombia,* U.N. Doc. E/C.12/1995/18, párr. 179 (1995) y E/C.12/1/Add.74, párr. 8 (2001).

[34] *Conclusiones y recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Colombia,* ibíd., párr. 23 (2001).

[35] Ibíd., párr. 78.

[36] Informe OACNUDH 2009, párr. 79.

sociales y culturales, los fundamentos del derecho a la tierra dentro del sistema legal nacional e internacional tienen poco y reciente desarrollo jurídico.

No obstante esta situación, la movilización social y política en el país alrededor del derecho a la tierra ha sido protagónica en los últimos treinta años, incluido el surgimiento de fuertes movimientos sociales indígenas y campesinos, entre los que se destaca la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Conferencia Nacional Afrocolombiana, entre otros procesos organizativos.

Se destacan, además, la incorporación de las demandas por el derecho a la tierra por parte de las organizaciones y movimientos de mujeres, como la Ruta Pacífica de Mujeres, la Red Nacional de Mujeres, la Iniciativa de Mujeres por la Paz, entre otras; y de víctimas, principalmente, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice).

Al respecto, el entendimiento de la situación de los DESC, y especialmente del derecho a la tierra a partir de la perspectiva de los movimientos sociales, se ha caracterizado por demandar un análisis más contextualizado de la situación, haciendo visible y denunciando los poderes e intereses políticos y económicos contrarios al bienestar de la población en general y al derecho a la tierra en particular, los cuales han originado, en muchos casos, graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

A manera de ejemplo, estos intereses han sido señalados como aquellos que representan la inversión privada transnacional que busca el control y explotación de los recursos naturales, así como aquellos de los actores armados que persiguen el control de las áreas estratégicas para el tráfico de armas y de drogas, y el uso de la vida y cuerpo de las mujeres como táctica de guerra.

Los movimientos sociales han denunciado también las violaciones a los DESC que, como resultado de los megaproyectos, proyectos de infraestructura y de operaciones extractivas por parte de industrias transnacionales, se han generado en directa o indirecta relación con los actores armados.[37]

[37] Los grupos indígenas y afrocolombianos, que representan un porcentaje considerable de la población desplazada, se han visto particularmente afectados. Esta situación se debe en parte a su ubicación en territorios estratégicos para la dinámica del conflicto armado y en parte por la marginación y

Han expresado, además, su rechazo al proceso de globalización económica neoliberal hecho efectivo a través de las reformas legislativas, con una marcada tendencia hacia la privatización de los servicios públicos y restricciones a la realización eficaz de los derechos a la educación, salud, entre otros, e impulsado por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM).

Organizaciones y movimientos sociales de mujeres han denunciado la guerra y la militarización de los territorios, y con ellos, el gasto militar y las prácticas culturales militaristas que exacerban y profundizan la violencia contra las mujeres, y la utilización del cuerpo de las mujeres como botín de guerra.

Han sido entonces los movimientos sociales, y especialmente los movimientos indígenas y campesinos, así como las comunidades afrodescendientes y el movimiento de mujeres y de víctimas, quienes han denunciado los intereses y poderes en juego en el marco del conflicto armado, llamando principalmente la atención sobre la riqueza de sus territorios en términos de ubicación geográfica, biodiversidad y recursos naturales, al igual que la imposición de las dinámicas del conflicto en estas áreas estratégicas.

Al tiempo que la problemática en materia de tierras, como la descrita, ha estado en el centro de la confrontación sociopolítica y armada en Colombia, también lo han estado los movimientos sociales defendiendo el derecho a la tierra y el territorio. En esta defensa, movimientos indígenas, campesinos, de afrocolombianos y de mujeres, son víctimas de desaparición forzada, violencia sexual, detenciones arbitrarias y desplazamiento forzado, entre otras graves violaciones a sus derechos humanos.

discriminación que han sufrido. También se han visto perjudicados por proyectos productivos de gran envergadura impuestos sobre sus territorios colectivos, por normas que desfavorecen la explotación campesina tradicional, por el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura (como represas que pueden afectar negativamente el medio ambiente) y, en ocasiones, por las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos. (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, febrero 2008, párr. 56).

En este contexto, la mayoría de las violaciones al derecho a la vida e integridad personal de campesinos, indígenas,[38] afrodescendientes[39] y mujeres, así como de sindicalistas y líderes sociales, han sido directamente ligadas a su participación en la movilización social por DESC, y especialmente por el derecho a la tierra y el territorio.

En conclusión, las condiciones sociohistóricas descritas revelan el profundo y estructural carácter de las inequidades y violencias que determinan ideas y prácticas de los derechos humanos, y en particular del derecho a la tierra en Colombia. De cara a esta complejidad, la experiencia del Mandato Nacional Agrario, como tal vez muchas otras en el país, permite evidenciar en la praxis la construcción de ideas y prácticas del derecho a la tierra desde una perspectiva de construcción social del derecho, retomando y reconociendo el papel tanto de los movimientos sociales como de las normas y organismos del derecho internacional de los derechos humanos.

3. La experiencia del Mandato Nacional Agrario

La construcción del Mandato Nacional Agrario como práctica de derechos humanos se enmarca en un conjunto de movilizaciones sociales e iniciativas que

[38] La vulnerabilidad alimenticia se entrelaza con los riesgos relacionados con la violencia derivada del conflicto. Según cifras del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, entre enero y septiembre del 2007, treintaiún personas indígenas fueron asesinadas en el marco del conflicto armado. Cabe señalar que durante el mismo período del año 2006 se registraron cuarentaiún asesinatos por esta misma causa. De acuerdo con esta fuente, algunos de los departamentos en los que se presentaron estos homicidios durante el 2007 fueron: Cauca (1), Tolima (2), Córdoba (2), Valle del Cauca (5), La Guajira (7) y Nariño (7). En materia de violaciones al derecho a la vida, la ONIC denunció la ocurrencia de treinta y seis homicidios y treinta y dos desapariciones forzadas, entre enero y agosto del 2007. Conforme con el Sistema de Información sobre Derechos Humanos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (SINDHO), en total ciento sesenta mil ciento dos indígenas de veintitrés pueblos vieron vulnerados sus derechos, siendo los más afectados los guambianos, los yanaconas y los emberá chamí. OEA (2007). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV–Colombia,* párr. 59. OEA/Ser.L/V/II.130 Doc. 22 rev. 1 (29 de diciembre).

[39] Efectivamente, durante el 2007 la población afrocolombiana continuó siendo víctima de ejecuciones extrajudiciales, desplazamientos, desapariciones, reclutamiento forzoso y detenciones selectivas, debido a su situación de exclusión económica y social, la discriminación estructural y su presencia en zonas geográficas consideradas estratégicas por los distintos actores del conflicto armado. Uno de los ejemplos más claros es el del agravamiento del conflicto armado en los barrios afrocolombianos de la ciudad portuaria de Buenaventura en el contexto de la disputa por la salida al mar en el tráfico de armas y estupefacientes. Otro ejemplo es el de la violencia ejercida contra los consejos comunitarios que intentan ejercer su derecho a la titulación colectiva de territorios conforme a la Ley 70 en la zona del Urabá chocoano. Ibíd., párr. 67.

explícitamente por el derecho a la tierra confluyeron durante los años 2002 y 2003, entre las que se destaca la Campaña Nacional por el Derecho a la Tierra, liderada por el conjunto de organizaciones sociales, ONG, movimientos sociales e instituciones académicas que hacen parte de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.[40]

La articulación de estas múltiples iniciativas se genera bajo la premisa de que el problema de la tierra se encuentra en el centro de la confrontación política y armada en el país, y, por lo tanto, los temas de tierra y paz están íntimamente ligados.[41]

Lo que resulta relevante en la práctica, y en relación con el objetivo de evidenciar y potencializar la articulación con el derecho internacional de los derechos humanos, es que, de manera novedosa, las organizaciones y movimientos sociales acogen y divulgan como fundamento mismo de sus acciones las recomendaciones del Comité de DESC de la ONU, que en su informe de noviembre del 2001 sobre Colombia, **"urge al Estado parte (Colombia) a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo una genuina reforma agraria",**[42] recogiendo además las disposiciones constitucionales que consagran el deber del Estado de garantizar el acceso progresivo de la propiedad de la tierra (art. 64), la especial protección a la producción de alimentos (art. 65) y la promoción del crédito agropecuario (art. 66), entre otros.

Al mismo tiempo, resulta importante que un organismo de derecho internacional como el Comité se pronuncie sobre la situación agraria en el país, recomendando *una genuina reforma agraria,* que bien podría considerarse, bajo una estrecha perspectiva legal, una reforma "no jurídica" y, por el contrario, de carácter estructural y político, que escapa, por lo tanto, a las consideraciones de derecho.

---

[40] La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo se concibe como una asociación plural, convergente y autónoma de organizaciones de la sociedad colombiana que busca promover acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales e institucionales que trabajan en la construcción de un estilo de desarrollo basado en la profundización de la democracia y en la promoción y el respeto integral de los derechos humanos. Ver: http://www.pidhdd.org/colombia/

[41] Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: http://plataforma-colombiana.org/drupal/ (Bogotá, julio 2002).

[42] *Conclusiones y recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Colombia,* op. cit., párr. 44 (2001).

Y, en esta medida, las demandas sociales por una distribución equitativa de la tierra, propia de la mayoría de movimientos sociales en el país y objeto de históricas movilizaciones en condiciones tan adversas como las señaladas anteriormente, adquieren el carácter de recomendación de un organismo internacional.

Teniendo este nuevo referente de derecho internacional, el proceso de construcción del Mandato Nacional Agrario, en el marco de la campaña por el derecho a la tierra, inicia con la promoción de un debate académico y político, a partir de un concurso de ensayo sobre el derecho a la tierra como derecho humano, el cual culminó con la publicación *Por el derecho a la tierra.*[43]

Posteriormente, la planeación y desarrollo del Congreso Nacional Agrario da impulso a un espacio deliberativo y de análisis colectivo sobre la situación de la tierra en el país y busca definir estrategias de exigibilidad por el derecho a la tierra, así como los lineamientos para una política pública en materia agraria, que se materializaron en el Mandato Nacional Agrario[44] y que buscaron, entre otros, responder desde la sociedad civil a las recomendaciones del Comité hacia el Estado.

Este Congreso Nacional Agrario fue precedido por un proceso de negociación política entre organizaciones comprometidas con el tema agrario en Colombia, de las cuales se destacan las organizaciones del Consejo Nacional Campesino, Coordinador Nacional Agrario, Salvación Agropecuaria, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Planeta Paz, Pastoral Social, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), entre otros.

Como resultado de este primer proceso de acercamiento, se decide el diseño y apoyo al Congreso, y se inicia un trabajo de difusión y promoción de alianzas que avalen su realización.[45]

---

[43] Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, op. cit.

[44] Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Congreso Nacional Agrario:* http://plataforma-colombiana.org/drupal/?q=/node/11

[45] Entre los espacios de difusión del Congreso y de realización de alianzas para este, se cuentan, por ejemplo, el *Congreso Nacional de Paz y País* (Bogotá, mayo 9, 10 y 11, Comisión sobre Conflicto Agrario, Seguridad Alimentaria y Cultivos de Usos Ilícito), la *Jornada Nacional Campesina por la Vida, Tierra y Paz* (propuesta de movilización nacional de las organizaciones del Consejo Nacional Campesino y del Coordinador Nacional Agrario), el *II Encuentro Nacional de Desplazados* (septiembre 13 y 14 del 2002, Coordinación Nacional de Desplazados), el *11º Congreso de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC),* en la Semana Agraria de la Universidad Nacional y en el seminario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), organizado por el CINEP con ONG, organizaciones campesinas, gremios y otros sectores, entre otras iniciativas.

En este proceso se destaca, además, el acompañamiento de representantes del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil, así como de organizaciones sindicales como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo de Colombia (CGTD) y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

Esta acción de difusión y concertación de alianzas se llevó a cabo también a nivel regional, a través de talleres preparatorios entre las organizaciones sociales y demás actores involucrados, en aproximadamente quince regiones del país.

Esta experiencia, adicionalmente, contó con una estrategia pedagógica que se materializó en el diseño y desarrollo de la Escuela Nacional Agraria. Escuela que, junto con otras iniciativas pedagógicas como los talleres preparatorios regionales, constituyó un espacio de formación política especialmente para líderes sociales, diseñado por un conjunto de organizaciones miembros de la Plataforma Colombiana, que, a partir de sus trayectorias de trabajo en materia de derechos humanos, buscó posicionar una perspectiva de derechos integrada a las múltiples y diversas trayectorias políticas y de movilización social representadas en los y las participantes.

Así mismo, tuvo como objetivo actualizar a dirigentes campesinos, indígenas y afrodescendientes, mediante el análisis colectivo de la situación agraria, como estrategia de fortalecimiento de sus liderazgos políticos. La diversa trayectoria y origen geográfico de sus participantes permitió la identificación mutua de organizaciones campesinas, negras e indígenas en el país, la reconstrucción y socialización de sus antecedentes históricos, así como de la percepción sobre las condiciones actuales de los movimientos sociales que representan. De esta manera, la Escuela propició la discusión de los enfoques políticos y metodológicos que sirvieron luego de insumo para la realización del *Congreso Nacional Agrario.*

Los diferentes espacios de formación política a nivel nacional y regional constituyeron además oportunidades de acercamiento político entre organizaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas, que no se encuentran frecuentemente para discutir sus agendas políticas.

Dentro de este proceso, diversas ONG compartieron sus trabajos en investigación social y jurídica sobre el derecho a la tierra, los cuales sirvieron de

insumos para las discusiones y la promoción de las diferentes iniciativas de la campaña Por el Derecho a la Tierra.[46]

En los preliminares del *Congreso Nacional Agrario* se efectuaron además plenarias regionales y nacionales de preparación. En la plenaria nacional que precedió a este evento, se contó con la participación de la Defensoría del Pueblo, quien en cabeza del Defensor del Pueblo hace un reconocimiento a la iniciativa que por el derecho a la tierra se viene adelantando y compromete su acompañamiento en la preparación y realización del encuentro.

El Congreso contó con la participación de aproximadamente mil doscientos delegados de todo el país, representantes de organizaciones campesinas en su mayoría, afrocolombianos, comunidades indígenas, organizaciones de derechos humanos, de paz, universidades y comunidad internacional.

Como resultado de la discusión política en torno a la situación agraria, se firma y aprueba en el desarrollo de este Congreso, el Mandato Nacional Agrario, el cual recoge toda la elaboración conceptual de derecho a la tierra generada en el marco de la campaña, en la que se destaca el carácter colectivo e inalienable del derecho a la tierra para los resguardos indígenas y territorios de las comunidades afrodescendientes, la función social y ecológica de la propiedad de la tierra, la diversidad cultural y, por ende, las diversas concepciones sobre la tierra y el territorio, y la necesidad de una reforma agraria:

> El derecho a la tierra y el territorio es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales. Se garantizará este derecho a las comunidades afrocolombianas e indígenas y a los campesinos que han carecido de tierra o la tienen en cantidad insuficiente, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la violencia, el latifundio o la quiebra de los productores.[47]

El Mandato constituyó una declaración política colectiva, firmada por los movimientos y organizaciones participantes en el Congreso, que logró al mismo tiempo establecer los lineamientos para una política pública y agenda

[46] Entre los trabajos de investigación, se destacan las publicaciones *Tierra y justicia* del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

[47] Mandato Nacional Agrario: http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/otpb20/otpb20-03-01.pdf (consultada el 16 de diciembre del 2008).

política en materia de exigibilidad del derecho a la tierra y de relacionamiento con la institucionalidad estatal.

Una vez el Mandato es creado, las organizaciones participantes emprenden una movilización de aproximadamente cinco mil participantes para realizar una entrega pública y oficial del Mandato a representantes del gobierno y congresistas.

Este proceso de exigibilidad por el derecho a la tierra logra promover y coordinar un espacio de acercamiento y concertación entre las organizaciones sociales campesinas, afrocolombianas, indígenas y demás involucradas en el tema agrario; consigue la elaboración de un Mandato Agrario como forma de incidencia en el proceso de construcción de política pública, así como dotar a las organizaciones y la sociedad de una base documental sobre el derecho a la tierra, contribuyendo en su conjunto a otorgar contenido al derecho a la tierra y a sus circunstancias actuales desde diferentes perspectivas de análisis.[48]

La experiencia del Mandato Nacional Agrario en su conjunto ilustra la construcción social de ideas y prácticas, en este caso, en torno al derecho a la tierra, con el involucramiento de diversos actores y movilizaciones sociales, que logran no solo la promoción de discursos y prácticas de derechos humanos, sino también la incidencia en materia de política pública, combinando prácticas de investigación y educación con los mecanismos del derecho internacional de los derechos humanos y las diferentes formas de movilización social.

De manera general, la experiencia del Mandato muestra además el fortalecimiento de los actores sociales a partir de la interlocución entre el derecho internacional de los derechos humanos y la movilización social, sus fuentes y métodos.

Finalmente, a partir de la descripción de la experiencia del Mandato Nacional Agrario, y bajo un enfoque de construcción social del derecho, la última parte de esta ponencia revisa algunas de las potencialidades y limitaciones que, para la realización efectiva de las demandas sociales o derechos, se desprenden de la interlocución entre el derecho internacional y la movilización social en el contexto colombiano.

---

[48] Urrego, J. H. & Montealegre, D. M. (2007). *Informe de evaluación externa de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.* (Sin publicar).

4. Aprendizajes y conclusiones

La movilización social en Colombia ha estado determinada por las luchas por la *justicia social,* que de manera específica han comprendido los esfuerzos por la salud, educación, tierra y trabajo, entre otros, en medio de las precarias condiciones del contexto social y político del conflicto armado.

Han sido estas luchas por la realización de las demandas sociales las que con frecuencia han resultado en la violación de los derechos civiles y políticos de aquellos que participan o lideran estas demandas. Las movilizaciones y luchas por la *justicia social* en Colombia forman parte vital de la historia sociopolítica del país, no obstante no se hayan adelantado bajo el título de derechos económicos, sociales y culturales como tal.

En este contexto, iniciativas del movimiento social, como la campaña Por el Derecho a la Tierra, que dio como resultado el Mandato Nacional Agrario, resultan únicas y de gran importancia en el país, al recurrirse explícitamente al lenguaje del derecho, manteniendo su firme conexión con la movilización social.

Esta experiencia, y en general el uso del derecho en las demandas sociales sobre la tierra y la situación del agro en Colombia, se enmarca en un proceso general de juridicidad de las demandas políticas y sociales de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, que en la última década han configurado nuevas formas de gestión de esas demandas y de sus discursos políticos.

En este proceso ha influido de manera considerable el reciente desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en materia de DESC y de derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, la creación del Convenio 169 de la OIT, la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Se trata de un proceso de construcción social de los derechos humanos desde y entre el derecho internacional y la movilización social, que sirve de punto de partida para las acciones colectivas; propicia la construcción de conocimiento en materia de derechos humanos y de movilización social; promueve nuevas formas de incidencia y construcción en materia de política pública, y sirve de fuente de identidad y empoderamiento a diversos actores sociales.

No obstante, la interlocución entre el derecho internacional y la movilización social continúa evidenciando tensiones y retos de cara a la exigibilidad y

realización efectiva de las demandas y derechos económicos, sociales y culturales, y, en particular, frente al derecho a la tierra. Potencialidades, tensiones y retos son presentados a continuación a manera de conclusiones y aprendizajes:

4.1. La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, como punto de partida de acciones colectivas

Como fue el caso de la recomendación del Comité de DESC sobre una genuina reforma agraria, la perspectiva de los derechos humanos se incorpora en dinámicas sociales y políticas ya emprendidas desde hace varias décadas, especialmente en las diferentes movilizaciones sociales de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, por la defensa de la tierra y el territorio, y sirve de punto de partida de acciones colectivas como el Mandato Nacional Agrario.

La perspectiva de los derechos humanos frente al derecho a la tierra se enriquece al reconocer la existencia previa de tales dinámicas sociales. Al mismo tiempo, esta perspectiva viene a enriquecer significativamente los fundamentos de las acciones colectivas y el desarrollo de estas, así, por ejemplo, en la definición de los enfoques políticos y metodológicos del Congreso y de la Escuela Nacional Agraria.

De la misma forma, esta interlocución tiene la potencialidad de extender la credibilidad y legitimidad de estas acciones a otras esferas nacionales e internacionales, lo cual no significa que las movilizaciones, otras iniciativas sociales o el litigio internacional no gocen de legitimidad en sí mismas, sino que, en un contexto tan polarizado y violento como el colombiano, dicha interlocución puede extender tal legitimidad y transformar o reforzar ideas e incentivos para la participación y movilización social y para el litigio estratégico.

Retomando las reflexiones de la primera parte de la ponencia, a pesar del potencial de la relación entre el derecho internacional y la movilización social hacia la realización de los DESC, algunos debates permanecen sin resolver. Uno de los más significativos se refiere a la tendencia homogeneizadora de la perspectiva de los derechos humanos.

En este sentido, afirmar que debe movilizarse en defensa de los DESC no es controversial; sin embargo, aseverar que los DESC –como el derecho a la tierra– son el único fundamento de la movilización social carece de una apropiada comprensión histórica y política del contexto colombiano. Por otra parte,

aunque es indiscutible que la perspectiva de derecho extiende la legitimidad y participación social en las acciones colectivas, existe el riesgo de despolitizar y descontextualizar las demandas sociales por los derechos.

Así, por ejemplo, el Mandato Agrario, además de defender el derecho a la tierra, explícitamente llama a la búsqueda de alternativas al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a los acuerdos de libre comercio, al respeto a la soberanía y seguridad alimentaria, y a la solución política del conflicto social y armado. De igual forma, aclama al reconocimiento político del campesinado y, especialmente, al de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, entre otros.

4.2. La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, como forma de construcción social de conocimiento

Esta articulación entre el derecho internacional y la movilización social constituye además una forma de *construcción social de conocimiento,* al servir de fundamento a producciones de material y procesos pedagógicos como la publicación *Por el derecho a la tierra* y la Escuela Nacional Agraria.

Estos procesos pedagógicos deben, así mismo, ser comprendidos desde su dimensión política como espacios en los cuales tiene lugar la construcción social del conocimiento en materia de derechos humanos y de movilización social, a través de la participación de los diferentes actores sociales.

Como resultado, esta articulación genera una comprensión más integral del contexto colombiano y la situación de los DESC y los movimientos sociales, como formas alternativas de conocimiento y de formación social, jurídica y política. Pero, también, propicia un mayor espacio para el debate público y fortalece la organización y movilización social, en tanto los procesos pedagógicos, desde una perspectiva de derecho y de movilización social, permiten recuperar la idea de la necesidad de formación social y política de los líderes sociales.

4.3. La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, como proceso de construcción de la política pública

La experiencia del Mandato Agrario también expone las diferentes formas en las que la perspectiva del derecho es articulada por las dinámicas y movilizaciones sociales en su intento de *incidir en la política pública,* cuando, con frecuencia, la idea de política pública parece más cercana a la realidad que el discurso de los derechos humanos, e incluso los mismos derechos humanos

apelan a las políticas públicas como un mecanismo más concreto de transformar la realidad, o al menos de lograr cambios institucionales.

En este sentido, la experiencia del Mandato Agrario es un ejemplo de un proceso de construcción de política pública desde una perspectiva de derecho y desde los actores sociales involucrados en el tema agrario, principalmente, comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.

Al mismo tiempo, esta experiencia constituye una respuesta al fracaso del Estado en el diseño e implementación de la política agraria y una forma de evaluación y análisis de las distintas iniciativas gubernamentales de esta naturaleza.

Aunque en experiencias como el Mandato Agrario se incorpora una perspectiva del derecho en los procesos de construcción de política pública, este proceso no sería posible si los actores sociales involucrados y sus acciones de movilización así lo decidieran, pues son ellos quienes convierten normas y prácticas de los organismos internacionales, como las recomendaciones del Comité de DESC, en herramientas políticas, en su intento de incidir en política pública.

De este modo, esta experiencia reivindica la idea de los actores sociales como constructores de política pública y veedores de ella, en contraste con la de actores estatales o expertos independientes.

En la práctica, el potencial de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en materia de política pública se encuentra en priorizar la realización de los derechos humanos, en este caso del derecho a la tierra, como objetivo de la política, fundamentado en los deberes y responsabilidades del Estado en la materia, por lo que, al mismo tiempo, se previenen limitaciones en su implementación, que con frecuencia apelan a dificultades técnicas o financieras: falta de presupuesto, de infraestructura, etcétera.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de la movilización social ha propiciado que organismos internacionales en materia de DESC tengan progresivamente una comprensión de la política pública no como un mero acto administrativo, sino como construcción social que responde a un contexto socioeconómico y político concreto. Por esto resultan altamente valoradas las recomendaciones del Comité de DESC en su reporte del 2001, cuando acerca de las demandas y perspectivas de los movimientos sociales recomienda explícitamente llevar a cabo una genuina reforma agraria.[49]

[49] *Conclusiones y recomendaciones del Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Colombia,* op. cit., párr. 44 (2001).

Retomando el debate inicial sobre las limitaciones y las potencialidades de la interacción entre el derecho internacional y la movilización social en materia de política pública, varias preguntas permanecen sin resolver en relación con la efectividad frente a las demandas sociales. Por ejemplo, ¿con qué alcance una perspectiva de derechos humanos y de movilización social incorporada en la política pública logra permear las instituciones y a quienes en ellas trabajan? ¿puede la perspectiva de derechos humanos en política pública impedir la reformas políticas y económicas de corte neoliberal?

Finalmente, otro tipo de cuestionamientos surgen a partir de los altos costos políticos y económicos que implican para las organizaciones y líderes sociales las estrategias de incidencia en política pública, por ejemplo, las movilizaciones y coordinación de sus agendas entre regiones, cuando se mantiene la percepción de estar supliendo una responsabilidad del Estado, de garantizar los recursos y mecanismos necesarios para la participación social, incluyendo el diseño y evaluación de la política pública.

Estas dinámicas e iniciativas sociales de incidir en política pública desde una perspectiva de derechos, junto con las preguntas no resueltas sobre las limitaciones y potencialidades de la interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, ponen de manifiesto, al mismo tiempo, históricas tensiones entre los movimientos sociales y el aparato estatal.

Sin embargo, se puede decir que la perspectiva de derecho crea un canal de comunicación en términos de prácticas y discursos entre el Estado y los movimientos sociales, pero no resuelve la necesidad de estrategias de incidencia más directas en relación con las instituciones públicas encargadas, por ejemplo, del diseño y evaluación de las políticas públicas (verbi gratia, la participación de los movimientos sociales en el Consejo Nacional de Planeación).

4.4. La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, como fuente de identidad colectiva y empoderamiento político

En experiencias como las del Mandato Nacional Agrario, en donde participan una diversidad de actores y movimientos sociales, esto mismo implica simultáneamente una multiplicidad de demandas sociales y políticas, y de motivaciones para la participación, por lo que adquiere mayor relevancia la construcción e identificación de fuentes de identidad colectiva.

La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social sirve como tal, sin que pretenda sobreponerse a otras fuentes de identidad propia de los movimientos sociales (principalmente la identidad étnica-territorial), pero sí contribuye a la creación y sostenibilidad de coaliciones y alianzas políticas, en este caso, por ejemplo, "por el derecho a la tierra" como fuente de identidad colectiva.

La importancia de esta identidad colectiva, desde una perspectiva de derechos, ha sido subestimada en el análisis sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el surgimiento de la Convergencia Campesina, Negra e Indígena de Colombia, a partir del Mandato Agrario, no solamente evidencia dinámicas de negociación sociopolítica y articulación de acciones, sino además de construcción de una identidad colectiva particular, donde se combina, junto con la perspectiva de derecho, el sentido simbólico de los movimientos sociales, visibles incluso en el uso del lenguaje, por ejemplo, al nombrar el "Mandato Agrario".

Por otra parte, ligado al proceso de construcción de una identidad colectiva, se encuentra la idea del *empoderamiento político.* La perspectiva de derecho y de los movimientos sociales aparecen juntas como alternativa y en oposición al carácter altruista, paradójicamente no político de las políticas públicas, entendidas muchas veces como programas de asistencia o beneficencia; frente a las cuales se promueve la identificación de quienes participan de los movimientos sociales, como actores políticos con derechos y no meros beneficiarios de las políticas públicas, generando un cambio en el relacionamiento con el Estado y sus instituciones.

4.5. La interlocución entre el derecho internacional y la movilización social, como impulso al desarrollo de metodologías y enfoques creativos entre estos

Por último, esta articulación impulsa el desarrollo de metodologías y enfoques creativos dentro de las prácticas del derecho internacional de los derechos humanos y de la movilización social. Estas metodologías y enfoques se caracterizan por el involucramiento de diferentes actores sociales, con distintos campos de acción en materia de derechos humanos, democracia, desarrollo, gobernabilidad, relaciones internacionales y paz, entre otros.

También, tienen la capacidad de representar diferentes sectores y procesos organizativos: comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes, organizaciones de mujeres, estudiantes, políticos, académicos, defensores de derechos humanos, etcétera, con representación geográfica a nivel local, regional, nacional e internacional. Como resultado de esta diversidad, estas metodologías y enfoques son además caracterizados por el establecimiento de reglas democráticas y efectivas de participación, y una extraordinaria capacidad de trabajo colectivo.

Estos desarrollos metodológicos y enfoques creativos combinan procesos de educación, comunicación, investigación, organización y movilización social, con herramientas teóricas y prácticas, jurídicas y políticas más rigurosas, ya sea desde el derecho internacional de los derechos humanos o desde las ciencias políticas y sociales, y genera, de igual forma, un debate público desde el pensamiento social, político y jurídico.

Sin embargo, esta interlocución en torno a metodologías y enfoques, especialmente de participación, pone al mismo tiempo en evidencia las tensiones sobre el papel de las ONG de derechos humanos y los movimientos sociales en esta relación. Si bien, como resultado de la progresiva articulación entre ambos, movimientos sociales y ONG de derechos humanos se identifican muchas veces como parte del movimiento social por los derechos humanos y paz en Colombia, membresía que no es siempre fácil de sostener.

En general, las tensiones surgen a partir de reflexiones similares a las planteadas entre el derecho internacional y los movimientos sociales, principalmente sobre la institucionalización de las dinámicas sociales, y se traducen en limitaciones prácticas y políticas para el quehacer de ambos.

Así, por ejemplo, aunque en los procesos pedagógicos o las acciones de incidencia en política pública la distinción entre ONG y movimientos sociales no aparece en principio problemática, ella adquiere dimensiones diferentes en la esfera internacional.

Las ONG de derechos humanos no pueden representar la complejidad y dinámicas de los movimientos sociales, pero tienen el nivel de institucionalización suficiente que les permite responder a los requerimientos prácticos de las organizaciones internacionales de derechos humanos, desde personería jurídica hasta el personal técnico, y las facilidades tecnológicas y de comunicación, entre otros.

En este sentido, sigue siendo un reto para los organismos internacionales de derechos humanos, en el marco de esta interlocución, la flexibilización de sus mecanismos y procedimientos, en relación con el reconocimiento de las dinámicas propias de los movimientos sociales, al tiempo que el manejo de ciertos niveles de institucionalización sigue siendo un reto para los movimientos sociales.

A partir del funcionamiento de los organismos internacionales de derechos humanos y en relación con la articulación de los movimiento sociales, surge otro tipo de tensiones cuando, por ejemplo, a partir de un pronunciamiento de un organismo internacional, como las recomendaciones del 2001 del Comité de DESC en materia de reforma agraria, se generan altas expectativas y muy pocas estrategias de presión y seguimiento al cumplimiento de dichas recomendaciones, tanto por la falta de respuesta e información adecuada por parte del Estado como por las limitaciones de tiempo y de recursos de las mismas organizaciones internacionales, así como por las debilidades propias de los movimientos sociales, en términos de la sostenibilidad de las acciones de movilización e incidencia política, entre otros.

Como respuesta a algunas de estas tensiones, los movimientos sociales, aun incorporando la perspectiva de derechos, buscan otro tipo de alternativas y alianzas en el espacio internacional, como, por ejemplo, el Foro Social Mundial (FSM),[50] y en el caso particular del Mandato Agrario, el acompañamiento político por parte del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil. Estos espacios alternativos aparecen más cerca de las dinámicas y posiciones políticas de los movimientos sociales, verbi gratia, la comprensión del régimen político presente y las estructuras de poder global, y el rechazo de las políticas neoliberales, entre otros.

En conclusión, esta experiencia del Mandato Agrario ilustra cómo los movimientos sociales en Colombia han tendido puentes con el derecho internacional de los derechos humanos –normas e instituciones–, colocando sus demandas

[50] El FSM es un espacio abierto de encuentro para la profundización de la reflexión, el debate democrático de ideas, la formulación de propuestas, el libre intercambio de experiencias y la articulación de acciones eficaces. Con la voluntad de generar confluencias y construir alternativas, se inició en Porto Alegre, en enero del 2001: http://www.fsc.org.co/doc/ABC_Foro_Social_Mundial.pdf (consultada el 16 de diciembre del 2008).

internacionalmente, y cómo estas instituciones han fortalecido su papel de promoción y protección de los derechos humanos con un mayor involucramiento de los movimientos sociales, al tiempo que se muestran más abiertas a sus perspectivas, reconociendo la valoración que estos hacen sobre el contexto colombiano, la importancia de su participación a través de los mecanismos de derecho internacional, y elaborando recomendaciones más precisas, no obstante los riesgos de homogeneización y despolitización mencionados anteriormente.

La interlocución entre el derecho internacional de los derechos humanos y la movilización social presenta nuevas dimensiones para el análisis de la efectividad de las normas de derechos económicos, sociales y culturales, y un amplio e integral entendimiento de las dinámicas sociales alrededor de los derechos humanos.

El reconocimiento y ampliación de esta interlocución son necesarios y urgentes para el ejercicio de la resistencia y la movilización social, en un contexto sociopolítico tan complejo y de conflicto armado como el colombiano. Igualmente, es vital para el cumplimiento efectivo de los preceptos del derecho internacional de los derechos humanos y para la realización de las demandas de justicia social.

Las políticas indígenas y la democratización en Guatemala: evolución, transformación e impacto

Roddy Brett*

Este capítulo analiza la evolución estratégica y política de tres organizaciones indígenas durante el proceso de democratización en Guatemala entre 1985 y 1996: el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y la Defensoría Maya, movimientos que representaron un eje central del movimiento indígena que emergió durante la década estudiada.

La población indígena de Guatemala se compone por grupos mayas, garífunas y xincas; los dos últimos habitan las regiones caribeñas y orientales del país, respectivamente, mientras los mayas se concentran en la región del altiplano. La población maya por sí misma incluye veintidós grupos étnicos y constituye más del 90% de la población indígena.

Esta población ha sufrido históricamente de los patrones más graves de violación a sus derechos humanos, de la violencia política racista y de la exclusión social, política, y la marginalización cultural. Por consiguiente, siguen siendo ciudadanos parciales (Brett y Rodas, 2008; Brett, 2009).

El surgimiento y la evolución del movimiento indígena en Guatemala fueron vinculados al proceso de transición política, al proceso de paz internacionalizado y al proceso más amplio de democratización en el país, los cuales moldearon su trayectoria y en los que el movimiento indígena logró incidir inéditamente. Por lo tanto, el caso guatemalteco se caracteriza por una serie

* Investigador y profesor, Facultades de Ciencia Polítia y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

de particularidades que lo distinguen de otros contextos en los que el movimiento indígena surgió en la región latinoamericana. En este caso, como se ha argumentado, la democratización fue determinada principalmente por el proceso de paz, lo cual impuso unas características específicas que moldearon la posterior democracia.[1]

En primer lugar, el contexto del proceso de paz (1987-1996) proporcionó un espacio formalizado y protegido dentro del cual los actores civiles, indígenas y no indígenas, podían movilizarse, bajo el monitoreo de la comunidad internacional, que incluyó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho contexto permitió que el movimiento indígena pudiera participar legítimamente en el proceso de negociación que buscaba poner fin al conflicto armado interno, reformar el Estado guatemalteco y reimaginar la nación de Guatemala.

En segundo lugar, mientras que el proceso de paz brindara un espacio clave e inédito para la participación y posible incidencia de los actores civiles en la agenda nacional de la construcción de paz, esto representaría un *momento excepcional* temporal. Es decir, durante el proceso de paz, existía una serie de garantías para que el movimiento social gozara del acceso a los canales formales de las negociaciones, lo cual visibilizó el movimiento indígena y fortaleció su capacidad de incidir en el Estado, la sociedad política y la sociedad civil.

Sin embargo, las condiciones impuestas por el mismo contexto del proceso de paz restringieron las posibilidades que el movimiento indígena hubiera podido tener para elaborar sus repertorios y limitaron las demandas que este podía exigir y los marcos de derechos que los fundamentaran.

Entonces, con el fin del proceso de paz y la firma del último acuerdo de paz entre el Estado, las fuerzas armadas y la guerrilla –la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)–, en el año 1996, el espacio formalizado dentro del cual el movimiento indígena se habría podido movilizar inéditamente se cerró. Al finalizar el proceso de paz, los campos formales del ejecutivo, legislativo y del poder judicial, y las instituciones y los actores que los determinaban, incluyendo a los partidos políticos, se ubicaron de nuevo como el eje central de la

[1] De una población total de aproximadamente trece millones de personas, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 45% de la población es indígena y el 55%, ladina (PNUD, 2005).

toma de decisión y del manejo del poder. Por lo tanto, el fin del proceso de paz conllevó la desmovilización e institucionalización del movimiento indígena, como veremos más adelante.

La investigación

El trabajo que se presenta aquí se fundamenta en un período prolongado de investigación en Guatemala. Tal período se dividió igualmente entre las tres organizaciones citadas; la mitad del tiempo con cada organización fue invertida en trabajo directo en sus oficinas centrales, ubicadas en la ciudad de Guatemala, y el resto del tiempo en visitas a una serie de comunidades predominantemente rurales afiliadas a las tres organizaciones.

El estudio se llevó a cabo en once de los veintidós departamentos, para incluir a los principales grupos etnolingüísticas indígenas. El trabajo de campo consistió en observación participativa y no participativa, en entrevistas e investigación de archivos de las organizaciones. La serie de entrevistas que se realizó fue del tipo entrevista semiestructurada, que cubría la historia personal, la historia organizacional y la evolución del proceso de paz de los líderes a nivel nacional de cada organización. Se repitió este proceso en donde fue posible en las comunidades que se visitaron, aunque las restricciones de tiempo generalmente significaron una sola entrevista en estos casos.

Adicionalmente, se efectuaron entrevistas y discusiones informales con un amplio rango de actores involucrados en el proceso de paz y en las distintas arenas de la política a nivel nacional, incluyendo a miembros del Estado, del Ejército, de la insurgencia guerrillera, del gobierno, de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), de organizaciones de la sociedad civil y analistas políticos.

En cuanto a las organizaciones estudiadas, cada una gozaba de una base social significativa e incluía a hombres y mujeres en todos los niveles organizacionales, aunque el número de los primeros en todos los casos excedía al de las segundas. Según las propias organizaciones, en el año 2005 el CERJ tenía veinte mil miembros; la CONIC, treinta mil y la Defensoría Maya, treinta mil. Además, dichas organizaciones representaron los tres grupos etnolingüísticos numéricamente más predominantes, los k'iché, kaqchiquel y q'eqchí.

Tres preguntas específicas guiaron la investigación. En primer lugar, las razones por las cuales los actores civiles se movilizaron dentro del contexto de la transición democrática. En segundo lugar, se buscaba comprender la manera en que la acción colectiva evolucionó durante el transcurso del proceso de democratización, en particular en cuanto a las estrategias, la identidad y las plataformas de los movimientos indígenas en dicho contexto. Finalmente, el impacto de los movimientos sociales en el proceso de democratización y el efecto del mismo proceso en los movimientos sociales. En este sentido, los procesos de adaptación de esos movimientos a los cambios políticos globales precipitados por el proceso de democratización se vuelven un elemento central en este análisis.

Contexto histórico

Teóricamente la transición política en Guatemala se inició en 1982, durante la dictadura genocida del general José Efraín Ríos Montt. Por lo tanto, la transición política, llamada *el Proyecto Militar* por Jennifer Schirmer (1998), inició antes del fin del conflicto armado interno y mientras se llevaba a cabo la política contrainsurgente estatal. La contrainsurgencia fue caracterizada por la perpetración de los delitos internacionales de genocidio, ejecutados en contra de la población indígena maya, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, cometidos bajo el gobierno del general Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y continuados bajo el régimen militar del general Ríos Montt (1982-1983) (Brett 2008a, 2007, 2005).

La transición política fue impulsada por la institución militar, "pactada" entre los grupos élites militar, político y económico. Las fuerzas armadas buscaban rescatar su legitimidad nacional en un contexto de crisis institucional –caracterizada, sobre todo, por la grave ingobernabilidad consecuencia de las decisiones tomadas durante los distintos regímenes militares anteriores– y de una profunda crisis económica que el país sufría a principios de los años ochenta.

Significativamente, entre 1982 y 1983, como consecuencia de la contrainsurgencia genocida, el ejército había derrotado militarmente a la guerrilla, un factor clave para que la decisión sobre el hecho de devolver el país al gobierno civil no representara una amenaza significativa al orden sociopolítico y económico. Dichos factores internos fueron aumentados por una crisis en la imagen internacional de la nación que había sido precipitada por las graves

violaciones a los derechos humanos cometidas durante la campaña contrainsurgente y, particularmente, en contra de los pueblos indígenas. En este marco, la institución militar buscaba limpiar la imagen internacional de Guatemala, a través de la restauración incipiente de la democracia civil.

Como una consecuencia lógica, entonces, inicialmente la transición política no tenía un contenido evidente ni profundamente democrático y, además, la sociedad civil no jugó un papel en ella, como había sido el caso de Argentina, por ejemplo. Más bien, esta transición representó la continuación del proyecto contrainsurgente del Ejército de derrotar a la guerrilla, pacificar a la población civil e imponer la doctrina de seguridad nacional dentro de un marco legal de gobierno civil.

Sin embargo, con el transcurso de la década, y durante los primeros años de los noventa, se transformó desde una "transición autoritaria" hacia una "transición democrática" (Jonas, 2000: 105; Brett y Delgado, 2005). Varios factores contribuyeron a este proceso, incluyendo: la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1984, la nueva Constitución Política de 1985, las elecciones de 1985 y la posterior transferencia del poder del régimen militar a una administración política civil, y el desarrollo posterior del proceso de paz regional, Esquipulas II, y en Guatemala, del proceso de paz nacional, precisamente a partir de 1987, entre distintos gobiernos y el ejército guerrillero de la URNG, durante el cual fueron firmados trece acuerdos de paz.[2]

En este contexto, se firmó en diciembre de 1996 el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el último de una serie de acuerdos de paz que marcaron el final del proceso directo de negociaciones entre el gobierno y la URNG, y que señaló el cierre de treinta y seis años de conflicto armado interno.

Significativamente, la sociedad civil, débil y desarticulada como consecuencia de las campañas de contrainsurgencia de los finales de los años setenta y principios de los ochenta, gradualmente emergió como un actor colectivo durante el proceso de democratización. Esta movilización culminó en la participación de un cuerpo consultivo de organizaciones sociales, la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), en las negociaciones de paz, un hecho inédito en la región. La ASC fue compuesta por más de ochenta organizaciones civiles, prin-

[2] Brett (2008, 2006, capítulo dos) para una discusión sobre el proceso de paz.

cipalmente populares, con el mandato de enviar propuestas para el contenido de los acuerdos de paz a la mesa de negociación (Krznaric, 1999; Brett, 2008). Los actores de la mesa negociadora no fueron obligados a incluir las propuestas de la ASC, aunque en varios casos, como veremos más adelante, el contenido del acuerdo final tuvo en cuenta muchas de esas propuestas.

Sin embargo, esta "resurrección de la sociedad civil" en Guatemala (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986: 57-64) tuvo lugar principalmente después de la restauración del gobierno civil en el año 1986, es decir, al terminarse la época de regímenes autoritarios. Este proceso en esta nación, entonces, contrasta evidentemente con aquellos movimientos sociales que surgieron en el Cono Sur, por ejemplo, y que jugaron un papel en la transición política en dichos países, como Las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina (Brysk, 1994; Jelin, 1994).

La acción colectiva en Guatemala fue diversa y contingente. Una amplia gama de actores civiles se movilizó colectivamente, construyendo sobre experiencias históricas y redes sociales existentes, y, así, forjando nuevos patrones de acción colectiva. En la etapa inicial de democratización, los patrones de la movilización social mostraron, de alguna manera, una naturaleza comparable a la de organizaciones como la de Las Madres de la Plaza de Mayo bajo el régimen autoritario en Argentina (Brysk, 1994).

Los actores populares constituyeron un movimiento amplio de derechos humanos que trataba directamente los temas relacionados con la violencia política del conflicto armado interno, así como la represión y la violación a los derechos humanos fundamentales, los cuales, en el caso de Guatemala, continuaron aun bajo el nuevo gobierno civil.

En este sentido, entonces, los movimientos que surgieron precisamente en estos dos contextos se enfocaron en la movilización del marco normativo jurídico relativo a los derechos humanos fundamentales universales, incluyendo el derecho a la vida. Los integrantes de estos movimientos utilizaron herramientas jurídicas nacionales (tales como sus respectivas constituciones políticas) e internacionales, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

No obstante, a diferencia de los movimientos de derechos humanos en Argentina y Chile (Brysk, 1994; Jelin, 1994; Foweraker, 1995; Dagnino et al.,

1998), la mayoría de la base social del movimiento popular en Guatemala eran víctimas indígenas de la contrainsurgencia, debido a que la violencia política había sido dirigida principalmente hacia esa parte de la población.

A medida que se desarrollaba la transición democrática, a partir de la restauración del gobierno civil en 1986 con la elección del presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, y que las condiciones sociopolíticas locales e internacionales se transformaran, la acción política popular evolucionaba y los actores gradualmente priorizaron los temas relacionados directamente a su identidad indígena.

En este contexto, una serie de factores internos y externos contribuyó a la transformación de las estrategias de los movimientos indígenas en Guatemala. Externamente, como veremos más adelante, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de la política identitaria, especialmente en cuanto a la visibilización de las luchas indígenas a nivel internacional, incluido lo realizado dentro de la ONU, y el fortalecimiento del marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas proporcionaron una coyuntura favorable a la articulación de las plataformas e identidades de los pueblos indígenas. Internamente, la disminución de la violencia masiva dirigida hacia la población civil indígena y el incipiente proceso de paz a partir de 1987 brindaron un espacio cada vez más significativo para la emergencia de los movimientos indígenas en el país.

Una característica fundamental de la lucha de los movimientos sociales en Guatemala, por lo tanto, y desde entonces, ha sido una conciencia cada vez mayor de la dimensión étnica de la lucha social, es decir, la articulación estratégica y consciente de la identidad indígena como aspecto clave en las políticas de los movimientos sociales.

Los movimientos en este contexto, tanto como en Colombia, han exigido como plataforma central la construcción de un estado plural, de una ciudadanía extendida y de una nación que represente a los diversos pueblos que la componen (Brett, 2009).

Consiguientemente, la movilización política en Guatemala demuestra patrones como los de otras partes del continente, donde la identidad indígena y los reclamos por los derechos de los pueblos indígenas cada vez más han representado un elemento central de la lucha y acción política popular.

Las organizaciones de los casos de estudio incluidos

El CERJ se formó en 1988 en Quiché, un departamento del altiplano guatemalteco, con el objetivo de protestar en contra del reclutamiento forzoso en los grupos paramilitares, en las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y en las Fuerzas Armadas, así como para ofrecer protección legal a las poblaciones indígenas víctimas de abusos y violación a los derechos humanos por parte de esos grupos.

La organización campesina CONIC se creó en 1992 y operó inicialmente en la costa sur y luego en el altiplano occidental del país. La CONIC concentró sus plataformas en la protección de los derechos a la tierra de los campesinos indígenas y ladinos (término utilizado en Guatemala para denotar a la población mestiza), y en la de sus derechos laborales, así como de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Defensoría Maya emergió en 1993. Se formó como consecuencia de la fusión de dos organizaciones regionales, y se enfocó en la protección y garantía de los derechos humanos individuales fundamentales de los pueblos indígenas y en sus derechos colectivos culturales, particularmente su derecho a administrar su propio sistema de justicia, o el nombrado *Derecho Maya.*

El CERJ se conformó en 1988 y fue una de las primeras organizaciones en establecerse al finalizar la dictadura militar; este organismo fue uno de las más activos y reconocidos internacionalmente durante la etapa inicial de movilización social con la restauración del gobierno civil. Las organizaciones en este período se caracterizaron por la movilización en torno a temas de derechos humanos universales individuales y de actividad política basada en protesta y políticas simbólicas.

El CERJ utilizó un discurso que enmarcaba sus demandas dentro del marco normativo jurídico relativo a los derechos humanos fundamentales, y se aprovechó de una red importante de actores internacionales *(el régimen internacional de los derechos humanos),* incluyendo a Amnistía Internacional, Human Rights Watch y al Centro Robert F. Kennedy. Esta red, que apoyaba a muchas organizaciones en la región latinoamericana durante esta época, ha sido definida, por Keck y Sikkink, entre las "redes transnacionales de cabildeo" (1998).

La CONIC y la Defensoría Maya surgieron en etapas posteriores durante el proceso de democratización, cuando las organizaciones comenzaron a ampliar

su definición inicial de derechos humanos, a articular configuraciones más grandes de derechos dentro de sus plataformas políticas y a comprometerse en diferente grado con mecanismos formales conllevados y establecidos por el proceso de democratización.

Es decir, a medida que se desarrollaba la transición democrática, los actores civiles indígenas comenzaron a aprovecharse de los cambios internos y externos mencionados anteriormente, para elaborar propuestas políticas que se fundamentaran en un marco de derechos humanos ampliado, incluyendo entonces los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales como habían sido consagrados en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por la OIT en 1989. Dentro de este contexto, las organizaciones indígenas empezaron a lanzar propuestas para la agenda nacional para la paz por medio de instituciones formales creadas como resultado del proceso de paz y a través del sistema electoral, las cuales se basaron en el marco de los derechos colectivos, como ya veremos.

Históricamente, la CONIC representó a las poblaciones ladinas e indígenas pobres, como lo hizo el CERJ, aunque en mucho menor grado. Sin embargo, este último tenía una base social predominantemente indígena. Ambas organizaciones, además, incluyeron miembros ladinos e indígenas en posiciones de liderazgo, mientras que los miembros de la base social y del liderazgo en la Defensoría Maya eran exclusivamente indígenas.

1. Cambio de paradigmas de la movilización popular

Repertorios y prácticas políticas

En el contexto guatemalteco, el principal motor del proceso de democratización –que se inició a partir de la restauración del gobierno civil en 1986– fue el proceso de paz formalizado. Internamente, entonces, este proceso y los cambios que precipitó, y las estrategias de las organizaciones indígenas frente a él jugaron un papel clave en la transformación del movimiento indígena.

Los repertorios políticos del CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya evolucionaron con el transcurso del proceso de la democratización. Los cambios variaron

acordes con la organización en particular en sí y fueron más evidentes en tres áreas: plataformas políticas, discurso político y el concepto de derechos articulado por las organizaciones.

Con la disminución gradual de las violaciones masivas a los derechos humanos que ocurrió paralelamente al proceso de democratización –y fue un resultado de ello–, los movimientos sociales, incluyendo las organizaciones que representaban una base social masiva indígena, fueron obligados a adaptar sus demandas políticas, las cuales estaban basadas en el discurso de los derechos humanos fundamentales.

Es decir, con la incipiente protección y garantía de los derechos humanos fundamentales, particularmente como consecuencia de la firma del Acuerdo Global de Derechos Humanos y la presencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) en 1994, los movimientos sociales empezaron a reclamar otros derechos, que fueron cada vez más visibles en la región como consecuencia de su creciente visibilización con la ratificación del Convenio 169 por diferentes países en la zona. Además, dentro del país, la elección de alcaldes y diputados indígenas al Congreso en las elecciones de 1995 fortalecieron la visibilidad de actores sociales y políticos indígenas.

Internamente, entonces, un aspecto clave de las negociaciones de paz fue el proceso de diálogo y movilización para lograr el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado en 1995, cuyo texto fue moldeado profundamente por el Convenio 169 de la OIT, ratificado posteriormente por el Estado de Guatemala en 1996.

Las organizaciones indígenas habían jugado un papel clave en las negociaciones previas a la firma del AIDPI y, posteriormente, en el diálogo para lograr la ratificación del Convenio 169. En particular, dentro de la ASC, el movimiento indígena incidió considerablemente en la formulación de propuestas para el AIDPI a la mesa negociadora, las cuales fueron incluidas con posterioridad en el acuerdo final.

Este proceso de participación política fortaleció la confianza de los actores indígenas y aumentó su visibilidad a nivel nacional. Como consecuencia de estos procesos, los derechos indígenas se convirtieron en un instrumento legítimo irrefutable de lucha política y cultural en Guatemala. Así, los reclamos fundamentados en la identidad indígena se volvieron cada vez más evidentes dentro de la lucha del movimiento social, sustituyendo el enfoque exclusivo anterior en

la política de derechos humanos y, antes de esta, en el movimiento sindicalista de los primeros años de los ochenta.

El movimiento indígena adaptaba cada vez más estos discursos y prácticas, y los dirigía crecientemente hacia el Estado, como demandas para la formulación de legislación y políticas públicas representativas de la diversidad cultural del país, con el objetivo de establecer un Estado plural. En particular, exigían la garantía de sus derechos colectivos, tales como sus derechos a la autonomía política, a la libre determinación, incluyendo ejercer su propio sistema legal, hablar sus propios idiomas y el derecho a la tierra.

Además del impacto del proceso de democratización a nivel interno, externamente otros factores moldearon las estrategias y la identidad de los movimientos sociales en Guatemala. Las repercusiones de la campaña de los Quinientos Años de Resistencia en toda la región de las Américas institucionalizada en 1992 fueron clave en incidir en la visibilización y el desarrollo del movimiento indígena en este país, dado en particular que el segundo encuentro de la campaña se había llevado a cabo en Guatemala en 1991.

Así, las organizaciones indígenas guatemaltecas incrementaron su visibilidad a nivel nacional y regional, reflejando los procesos en otros países del continente impulsados por la campaña y evidenciados por la ola masiva de movilización de pueblos indígenas de las Américas. Adicionalmente, el perfil de los actores indígenas fue cada vez más visible con el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú y como consecuencia de otros factores a nivel internacional, por ejemplo, el nombramiento por la ONU de la Primera Década de los Pueblos Indígenas (1993-2003), lo cual terminó con el establecimiento del Foro Permanente de Asuntos Indígenas en el año 2002.

Como se ha detallado, las oportunidades presentadas por los cambios en el clima sociopolítico nacional e internacional favorable precipitaron entonces la ampliación del marco original de los derechos humanos individuales-universales, para incluir nuevos conceptos de derechos: en este caso, reclamos basados en la identidad y derechos indígenas, en los derechos colectivos, y generalmente en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Lo que había iniciado a mediados de los ochenta como un movimiento que exigía el respeto por los derechos humanos fundamentales (individuales-

universales) de las víctimas indígenas del conflicto armado interno se convirtió, durante los años noventa, en una red proactiva de activistas autoconscientemente indígenas, que empleaban políticas simbólicas y participaban en canales políticos formales, como la ASC, con el objeto de reclamar un espectro cada vez más amplio de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (colectivos).

El CERJ había abogado históricamente por los derechos humanos individuales y universales de la población indígena: su definición de derechos humanos tomó forma, inicialmente, de los derechos humanos fundamentales constituidos en la Constitución de 1985 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

No obstante, como resultado de los cambios sociopolíticos señalados anteriormente y con el alcance de su principal objetivo (la abolición del reclutamiento forzoso en 1995), el CERJ desarrolló un discurso político cada vez más orientado hacia y articulado por la identidad indígena en sus plataformas, demandas e identidad organizacional.

La organización buscó mantener su relevancia política en un entorno cada vez más moldeado dentro de la sociedad civil por la lucha indígena y las políticas de etnicidad, como la manifestación hegemónica de la política del movimiento social, más allá de la trayectoria original del movimiento determinado por el marco jurídico de los derechos humanos universales.

Internamente, el CERJ empezó a hacer hincapié en la lucha del pueblo Maya por transformar el Estado y "la sociedad guatemalteca racista" y a utilizar un lenguaje cada vez más orientado hacia la lucha de los pueblos indígenas por mantener su identidad indígena.

A finales de 1995, la organización proclamó que se diera prioridad a la protección de los derechos culturales (colectivos) de la población maya, además de a la defensa de sus derechos humanos individuales y universales, su plataforma original. Esto es, el CERJ empezó a argumentar que estos derechos eran integrales a los derechos de los indígenas.

De esta manera, este organismo comenzó a ampliar su definición inicial de derechos humanos y a proponer nuevas conceptualizaciones de derechos, especialmente derechos culturales colectivos. No obstante, en la práctica, su actividad política cambió muy poco y parecía que la organización estuviera atada por sus experiencias anteriores. Es decir, el cambio hacia el discurso de derechos

colectivos articulado ante su base social, la sociedad civil y sociedad política y el Estado, no conllevó a unas transformaciones más concretas en las demandas, los objetivos o sus actividades. Más bien, entró en un momento prolongado de crisis, sin poder lograr una trayectoria clara.

La CONIC se formó en 1992 e inmediatamente priorizó un marco de los derechos humanos que incluía los derechos colectivos (principalmente la autonomía política y la libre determinación), los derechos económicos (a la tierra, derechos laborales) y los derechos humanos fundamentales, para enmarcar su lucha política.

Su esquema de derechos humanos, entonces, fue un concepto más integral de derechos, incluyendo los individuales y colectivos, y la organización argumentaba que los derechos socioeconómicos eran integrales a los derechos humanos fundamentales de la población campesina, contraponiéndose con aquellas definiciones articuladas por el CERJ y, luego, por la Defensoría Maya.

Esta organización formuló su marco de los derechos humanos a la luz de sus propios objetivos (recuperación de tierras, defensa de los derechos laborales de los campesinos) y lucha política, elaborando las definiciones limitadas de las primeras organizaciones sociales que surgieron a partir de 1986. Así, la CONIC elaboró una estrategia que articuló su lucha por la tierra en un marco relacionado directamente con los derechos culturales.

En este sentido, la organización empezó a definir la tenencia de la tierra como un elemento esencial de la cultura indígena que, por lo tanto, representaba un aspecto central de los derechos culturales colectivos: el derecho a la tierra, como consagrado en la normativa internacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas. En este marco, la CONIC exigía que el Estado garantizara este derecho a través de políticas públicas adecuadas.

Así mismo, a través del proceso de ubicar el tema de reclamos por la tierra dentro de un marco normativo de derechos, que se aceleró después de la firma del AIDPI, este organismo buscaba aprovechar el clima sociopolítico que favorecía claramente la negociación de reclamos basados en la identidad y derechos de los indígenas dentro de un contexto histórico que había sido y seguía siendo hostil a la discusión del tema de la tierra.

Es decir, históricamente, después de la única reforma agraria en el país entre 1952 y 1954 (derrotada con el golpe de Estado de junio de 1954, apoyado

por la CIA norteamericana), en Guatemala los reclamos por la tierra habían sido enfrentados con violencia sistemática por parte del Estado y por un cierre institucional absoluto.

Adicionalmente, enmarcar demandas materiales (económicas) a través de la cultura puede haber sido una estrategia para encubrir un tema que había sido peligroso para aquellos que buscaban reclamarlo: en la percepción de los grupos élites, los derechos culturales eran más negociables y menos amenazadores que los derechos socioeconómicos durante el proceso de paz guatemalteco.

Como consecuencia de estos cambios y su intento de adaptarse a la nueva coyuntura, particularmente después de 1995, la CONIC utilizó cada vez más el lenguaje/discurso étnico en sus plataformas y empleó de manera consistente el nombre maya para el país de Guatemala, *Iximulew,* refiriéndose a "El Pueblo Maya" en su actividad política. Es decir, la organización adoptó cada vez más la política identitaria.

Sin embargo, y significativamente, la CONIC tomó la decisión estratégica de no participar en la ASC. La organización se decidió a seguir su propia agenda fuera de los canales formales que acompañaron el proceso de paz. Según entrevistas con líderes de la organización, la decisión se fundamentaba en la suposición que su plataforma principal de *reforma agraria* no recibiría apoyo o sería negociable por parte de los actores élites durante el proceso de paz (algo que terminó siendo cierto). Por lo tanto, de acuerdo con los miembros de la CONIC, era más eficaz mantenerse fuera de los canales formales, para evitar ser cooptada dentro del proceso y legitimar uno en el cual la organización no tenía fe o confianza.

En vez de participar en la ASC y alinearse con la incipiente agenda de paz construida entre los actores de la sociedad civil, la sociedad política y las partes de la negociación, la CONIC llevaba a cabo acciones tales como ocupaciones de fincas, bloqueos de carreteras y huelgas laborales. Estas acciones fueron vistas como *radicales* por los demás actores partidarios de la creciente agenda de paz, incluyendo los otros movimientos sociales.

Pero, a través de esta estrategia, esta organización logró la recuperación de una cantidad inédita de tierras para campesinos pobres, especialmente entre 1995 y 1996. Sin embargo, estando fuera de los canales formales del proceso

de paz, se cerraron las posibilidades de que la organización, y más ampliamente el sector campesino, consiguiera incidir en el contenido de los acuerdos de paz.

En este sentido, el Acuerdo sobre Asuntos Socioeconómicos y Agrarios no incluyó a las plataformas de las organizaciones campesinas y la discusión sobre una posible reforma agraria enfrentó un cierre institucional inmutable. El Acuerdo propuso el establecimiento de bancos para proporcionar préstamos a campesinos pobres, dentro de un marco de política neoliberal. De esta manera, la negociación profunda y genuina de las causas principales del conflicto armado interno, es decir, la tenencia de la tierra, no fue posible durante el proceso de paz.

La Defensoría Maya emergió en 1993 exigiendo la protección de los derechos humanos y los derechos culturales colectivos de la población maya y la preservación de su cultura. De un modo similar a la CONIC, por lo tanto, una configuración multifacética de derechos definió sus plataformas organizacionales desde su formación.

Como lo había hecho el CERJ, la Defensoría Maya articuló en primera instancia una definición de los derechos humanos basada en la nueva Constitución Política de la República de 1985 y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No obstante, en la medida en que avanzaba la democratización, se priorizaron cada vez más los derechos culturales en las luchas de esta organización. Como sucedió con el CERJ y la CONIC, esta evolución estuvo acompañada por una intensificación del discurso sobre la identidad indígena y la referencia continua a los Quinientos Años de Resistencia de la población maya y la importancia de sus derechos culturales colectivos.

En el caso de la Defensoría Maya, sus demandas fueron formuladas a través de plataformas que buscaban garantizar el ejercicio de los derechos humanos, civiles, políticos y culturales de la población maya dentro de un Estado nacional multicultural, multiétnico y plurilingüe. Estas demandas sugerían que las plataformas de la Defensoría Maya estaban orientadas a lo que se ha definido como una "ciudadanía diferenciada", "ciudadanía extendida" o "ciudadanía ampliada" (Brett, 2009; Bello, 2004; Kymlicka, 1995, 1995a).

La organización buscaba garantizar la protección de los derechos humanos de los indígenas relacionados explícitamente con las violaciones de sus

derechos fundamentales como consecuencia del conflicto armado interno. Simultáneamente, abogaba por la oficialización del sistema jurídico indígena y por el derecho de ejercer la libre determinación en cuanto al ejercicio de sus formas de autoridad tradicional. Por lo tanto, desde su formación, promovía un marco integral y amplio de los derechos humanos, enfocado tanto en los derechos universales e individuales como en los derechos colectivos.

La Defensoría Maya formuló plataformas y elaboró un discurso organizacional que se determinaba cada vez más por el marco de la etnicidad e identidad y de los derechos indígenas, debido a sus objetivos de *recuperación cultural* para adaptarse al cambiante clima sociopolítico. La CONIC y la Defensoría Maya se inclinaban por "esencializar" la cultura maya; la primera vinculándola de manera intrínseca a la tenencia de la tierra y la práctica agrícola, y, la segunda, a la expresión del sistema de administración de justicia indígena.

Dentro de la dinámica política del proceso de paz, el esencialismo cultural estratégico se convirtió en la forma política hegemónica de los movimientos sociales, sobre y por encima de aquellas políticas de derechos humanos, extendiendo un marco de derechos humanos que había sido crítico a las demandas de las organizaciones iniciales en los primeros años del proceso de democratización.

La articulación de un marco de lucha caracterizada por la priorización de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas y de los DESC, a través de lo cual los movimientos buscaban lograr una transformación sociopolítica y económica, resultaba, entonces, limitada durante el proceso de paz guatemalteco, y el proceso de operacionalizar el marco de los derechos humanos tenía un impacto contradictorio.

Es decir, existía una apertura incomparable en cuanto al debate sobre la negociación de los derechos universales e individuales dentro del proceso de paz, lo que conllevó a un cierto grado de garantías inéditas, fortalecido por la presión internacional. Sin embargo, como hemos visto, los derechos económicos (derechos laborales, derecho a la tierra) y algunos derechos colectivos culturales (derecho a la autonomía política y territorial) enfrentaban un cierre institucional insuperable, en el sentido de que no fueron negociables; consiguientemente, no lograron el nivel más mínimo de garantía.

Acción colectiva contenciosa y el marco maestro de derechos humanos

Un amplio espectro de movimientos sociales se movilizó en Guatemala durante la transición democrática; en muchos casos, como sucedió en otros países de Latinoamérica, en respuesta a la represión del Estado y a las repercusiones de violencia política del conflicto armado interno.

Las estrategias del movimiento social en Guatemala se caracterizaron por dos formas políticas principales: acciones y protestas colectivas informales (1985-1993) y acciones colectivas vinculadas con el proceso de paz a nivel nacional a través de instituciones como la ASC (1994-1996). Esta actividad se traslapó hasta cierto punto, sin embargo, después de 1994.

A mediados de los años ochenta, al inicio de lo que Sidney Tarrow define como un "ciclo de protestas" (1994) cuando los niveles de violencia política se agudizaban, los activistas exigían el respeto de sus derechos fundamentales y del Estado de derecho, y la resolución de problemas inmediatos de seguridad pública y violación a los derechos humanos fundamentales que surgieron del conflicto armado interno, tales como asesinatos, desapariciones forzadas, hostigamiento y reclutamiento forzoso por los grupos paramilitares, las PAC.

Como hemos visto, estos movimientos iniciales, como el CERJ, utilizaron el marco de los derechos humanos fundamentales, articulando un concepto estrecho de derechos humanos individuales y universales que enfatizaban elementos como el derecho a la vida, poner fin a la tortura y arresto arbitrario, y el derecho a la libertad de asociación.

Los movimientos interpretaron y articularon sus demandas en el lenguaje de los derechos humanos fundamentales, lo que los proveyó de un lenguaje y conceptos en consonancia con las experiencias vividas por sus miembros y que "hablaban" a las instituciones y actores del Estado a nivel nacional y a otros actores a nivel internacional, factor que Tarrow (1994: 122) observa como crítico en la movilización exitosa de un esquema de acción colectiva.

De esta manera, los movimientos llevaron a cabo lo que Tarrow (1994: 120-124) y Snow y Benford (1992: 132-136) denominan "alineamiento de marcos" *(frame alignment),* es decir, el proceso en que se fueron vinculando los objetivos del movimiento con las experiencias de sus miembros y el favorable clima sociopolítico doméstico e internacional.

Inicialmente, el contexto sociopolítico fue receptivo a demandas articuladas en el lenguaje de los derechos humanos individuales y, así, fortaleció su adquisición política en Guatemala, un factor clave para el éxito de esquemas de acción colectiva, de acuerdo con el pensamiento de Tarrow (1994: 153-155).

La acción política del movimiento social fue articulada a través del marco maestro de derechos humanos fundamentales hasta los inicios de los noventa, en búsqueda de la recuperación de la garantía de los derechos humanos fundamentales vulnerados sistemáticamente durante el conflicto. En las áreas rurales, el Estado de derecho se había debilitado profundamente. Aunque las masacres y la violencia brutal del pasado habían cesado, la represión y la impunidad permanecían, y las condiciones materiales cotidianas para la mayoría de los indígenas guatemaltecos no habían mejorado. Por lo tanto, la referencia e implementación de estas plataformas determinadas por los derechos humanos fundamentales continuaron.

Sin embargo, el empleo exclusivo de políticas de derechos humanos fundamentales (políticos y civiles) en este momento no era permisible como medio para articular las demandas de estos movimientos en el cambiante clima sociopolítico. Aun más, la creciente apertura política y las transformaciones en el contexto sociopolítico más ampliamente entendido significaron que los movimientos pudieran y tuvieran que adaptar sus plataformas políticas.

Fue en este escenario que surgieron la CONIC y la Defensoría Maya. En palabras de un activista de un movimiento popular: "De repente, después de 1992, usar el discurso de los derechos humanos no alcanzó".

De esta forma, particularmente durante el período después de la campaña de los Quinientos Años en 1992 y mientras las violaciones generalizadas a los derechos humanos cometidas por el Estado disminuyeron, los movimientos empezaron a extender sus definiciones de derechos humanos, a demandar nuevos conceptos de derechos, particularmente los DESC, y a apropiarse del discurso relacionado con la identidad y derechos de los pueblos indígenas, como lo demuestran los estudios de caso. Así, los líderes de los movimientos remodelaron su discurso político y, de manera importante, realinearon sus marcos de acción colectiva (Tarrow, 1994: 122-125).

La estrecha definición de los derechos humanos dio lugar a configuraciones más amplias de derechos –la inclusión por parte de la CONIC de los derechos eco-

nómicos como elemento integral de los derechos humanos de los campesinos y el énfasis de la Defensoría Maya sobre los derechos culturales colectivos de la población maya son ejemplos de esto–. Además, los derechos culturales se convirtieron en un aspecto de lucha clave para los movimientos: con el transcurso del proceso de paz, el CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya incluyeron la preservación y recuperación de la cultura maya en sus plataformas políticas.

Los movimientos sociales en Guatemala, por lo tanto, ampliaron las configuraciones tradicionales de derechos, tales como los derechos humanos fundamentales, y generaron nuevos conceptos de derechos, un proceso y elaboración estratégica que académicos de los movimientos sociales como Sonia Álvarez et ál. (1998: 2-4) y Evelina Dagnino (1998: 47-53) atribuyen a la actividad de los movimientos en otras partes de la región.

Estos factores, en combinación con procesos más amplios, precipitados por la actividad del movimiento y por la democratización misma evidenciada en la negociación y la firma de los acuerdos de paz, contribuyeron a la creación de una "cultura de derechos" (Dagnino, 1998; Foweraker y Landman, 1997) en Guatemala. Además, fueron clave en el éxito más amplio de movimientos políticos durante la democratización, como se argumentará más adelante.

Los vínculos con el régimen internacional de derechos visibilizaron y ayudaron a los movimientos sociales y reforzaron y fortalecieron sus objetivos. En la etapa inicial de la democratización, el impacto de las primeras organizaciones fue incrementado considerablemente por el régimen internacional de derechos humanos, como era el caso en otros países de América Latina como Argentina y Chile (Keck y Sikkink, 1998).

Al mismo tiempo que los avances precipitados por la democratización, es decir, cuando la disminución de la violencia y el incipiente fortalecimiento de las instituciones políticas se impusieron, la incidencia, influencia y asistencia del régimen internacional de los derechos humanos declinaron y fueron suplantadas por la actividad de una red de actores indígenas cada vez más influyente en la región, utilizando la herramienta de los derechos indígenas. La actividad de esta red en Latinoamérica se había intensificado dramáticamente desde finales de la década de los ochenta (Brysk, 2000).

Aunque estas redes transnacionales servían para avanzar en los objetivos de los movimientos sociales guatemaltecos, el movimiento campesino no se

benefició debido a sus débiles vínculos con el también frágil movimiento campesino internacional. El movimiento campesino en Guatemala, incluyendo la CONIC, buscaba principalmente lograr la reforma agraria, la recuperación de terrenos y tierras indígenas en manos de terratenientes y finqueros no indígenas, y abogar por los derechos laborales de los trabajadores agrícolas, tanto indígenas como no indígenas. En este sentido, el movimiento campesino se diferenciaba del movimiento indígena por las plataformas que exigía y la identidad de sus miembros.

La debilidad del movimiento campesino guatemalteco reflejaba la misma debilidad de las redes transnacionales relacionadas con los temas de los derechos económicos en los años posteriores al fin de la Guerra Fría. En breve: los temas socioeconómicos con los cuales se identificó la CONIC no eran centrales en relación con "normas y reglas internacionales vigentes" o agendas políticas, como habían sido aquellas de los derechos humanos o de las temáticas indígenas. Como resultado, la organización fue incapaz de aprovechar sustancialmente el contacto con las redes transnacionales de activismo (Keck y Sikkink, 1998: 199).

En las etapas avanzadas de la democratización, entidades como el CERJ no fueron capaces de desarrollarse organizativamente, incluyendo su incapacidad de quebrar los fuertes vínculos con las redes internacionales de los derechos humanos. Es decir, no pudo transformar sus vínculos con las redes internacionales de derechos humanos de los años ochenta y desarrollar relaciones con otras redes más relevantes en la nueva coyuntura; por lo tanto, se quedó debilitada, sin financiamiento y apoyo internacional amplio.

Finalmente, los cambios en el discurso y la práctica de los derechos humanos que tuvieron lugar paralelamente con la democratización demuestran cómo los movimientos sociales en sí mismos y, de manera significativa, las definiciones y configuraciones de los derechos que esos movimientos articulan están supeditados al contexto histórico y vinculados a la lucha social, como argumentan Rachel Sieder, Jessica Witchell (2001) y Richard Wilson (1997).

Mientras que el clima sociopolítico cambiaba, las plataformas de derechos humanos fundamentales se transformaron profundamente. Como consecuencia, los estudios de caso muestran cómo los programas iniciales de los

movimientos evolucionaron de un enfoque basado en los derechos humanos fundamentales hacia la inclusión de demandas por derechos económicos, sociales y culturales, y derechos civiles y políticos más amplios de la ciudadanía.

Los movimientos sociales aprendieron profundamente durante esta época y adaptaron sus identidades, su discurso y sus plataformas de manera estratégica en respuesta a la transición democrática, un proceso que era integral a la generación acumulativa de una cultura de derechos en Guatemala, como se explica posteriormente.

2. Patrones cambiantes de acción civil

Movimientos sociales y el proceso de paz

Al principio del ciclo de protestas en 1985, y luego de la restauración del gobierno civil en 1986, los movimientos operaron dentro de un "estado esquizofrénico" in extremis. A pesar de la fachada de un gobierno electo, los militares conservaron una influencia considerable, la violencia política –ostensiblemente en contra de los activistas de los derechos humanos– era aguda, y el estado de derecho y los derechos ciudadanos permanecían sin consolidarse –la vulnerabilidad social y política seguían como la característica determinante de relaciones sociales predominantes (O'Donnell, 1993: 1361)–.

Como resultado de la naturaleza del conflicto armado interno y la violencia y la represión continuas, y debido a un sistema de partidos políticos débil y sin representación en todos los niveles de la sociedad, el espacio político y los canales formales de participación fueron severamente restringidos en los primeros años del gobierno civil. Por lo tanto, la sociedad civil en Guatemala, aunque débil y desarticulada, se transformó en terreno fértil importante para la lucha social en un clima donde no existían muchas opciones alternativas para canalizar la oposición civil que buscaba profundizar la democracia naciente.

De manera significativa, este proceso fue reforzado gradualmente por el repensamiento de las políticas de la izquierda basado en el pensamiento de Antonio Gramsci que se manifestaba en la región, después de la Guerra Fría (Dagnino, 1998; Brysk, 1994). La arena de la sociedad civil fue crucial, por lo tanto, como la ubicación para la generación y constitución de un discurso

oposicional que acompañara la actividad del movimiento social y que se basó inicialmente en el discurso de los derechos humanos fundamentales.

Sin embargo, tal como los eventos posteriores lo demostraron, la sociedad civil estuvo lejos de ser homogénea durante el proceso de democratización, un fenómeno señalado por varios análisis recientes sobre la sociedad civil (Carothers, 2000; McIlwaine, 1998; Pearce, 1997).

Al contrario, la naturaleza diversa de la sociedad civil en Guatemala se evidenció claramente durante el proceso de paz. Un componente que emergió durante esta época fue el sector popular, incluyendo los movimientos de derechos humanos e indígenas, como hemos visto. Otro componente de la sociedad civil de suma fuerza fueron, y siguen siendo, los actores ultraconservadores, como el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Esta agrupación ha sido clave en resistir y obstaculizar las iniciativas sociales y políticas que han buscado profundizar la democracia. Además, se ha documentado como el mismo CACIF impidió la implementación de distintos aspectos democratizadores durante el proceso de paz (Brett, 2008, capítulo dos). En este contexto, por supuesto, se han precipitado entre los diferentes elementos de la sociedad civil una serie de conflictos sobre el significado y alcance de la democracia (y los derechos que la fundamentaran).

Considerando el ambiente sociopolítico restringido, los primeros movimientos se caracterizaron principalmente por el uso de formas políticas simbólicas. A mediados de los ochenta, el CERJ y otras organizaciones, como el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua), llevaron a cabo acción política en las calles, lo que Fals Borda definió como "las políticas de protesta", incluyendo demostraciones, ocupaciones y marchas, similares a las de Las Madres de la Plaza de Mayo durante el régimen militar en Argentina. Estas organizaciones compartieron objetivos similares y operacionalizaron el marco de derechos fundamentales para articular y expresar sus plataformas y objetivos.

Estos movimientos clamaban por el retorno de sus amigos y familiares utilizando la consigna "Vivos se los llevaron, vivos los queremos". Adicionalmente, los activistas buscaban físicamente a las víctimas de la violencia política patrocinada por el Estado en las morgues y en las áreas donde solían tirarse los cadáveres, en los barrancos en las afueras de la ciudad capital, por ejemplo.

No obstante, las organizaciones, desde su concepción, también buscaban acceder a las instituciones del Estado, particularmente al Ministerio Público y a la Procuraduría de los Derechos Humanos, como medios para resolver casos de violaciones a los derechos humanos y a través de los cuales llevar a los perpetradores ante la justicia.

El movimiento de masas permaneció como un rasgo principal de la movilización colectiva aun después del inicio de las negociaciones de paz y el establecimiento de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) en 1989, la instancia inicial de organizaciones sociales y partidos políticos encargada de elaborar la agenda de la paz.

La CNR fue la primera entidad que permitió la participación civil formal, aunque limitada, en el naciente proceso de paz. Miembros del CERJ actuaron como delegados en varias reuniones de la CNR, con el propósito de conformar la agenda futura del proceso de paz a través de la discusión de temas que más tarde se convertirían en las bases principales de las negociaciones.

Mientras el efecto de las organizaciones individuales no fue dramático en sí mismo, el efecto culminante de participación en la CNR evidenció el perfil de la sociedad civil y lo señaló como una esfera potencial de influencia en el proceso de paz, un desarrollo que se consolidó con la formación de la ASC en 1994.

Así mismo, las discusiones significaron que las plataformas del CERJ, por ejemplo, principalmente las relacionadas con los derechos humanos y la desmilitarización, estuvieron presentes desde las primeras etapas del diálogo nacional para la paz entre el Estado, la URNG y los actores civiles.

Hasta 1994, con el establecimiento de la ASC, la actividad de los movimientos sociales se llevó a cabo predominantemente dentro de la sociedad civil. Sin embargo, esta actividad buscaba precipitar cambios dentro de las arenas civiles, partidarias y estatales.

Los movimientos intentaron cambiar las prácticas y percepciones de los actores en la sociedad civil y generar una conciencia y conocimiento de derechos, un aspecto crucial sobre el cual estaban basados los programas de educación popular que las organizaciones llevaban a cabo con sus miembros.

En el último caso, los activistas buscaron precipitar la transformación del Estado y garantizar la protección y ejercicio de sus derechos por medio de la orientación de sus demandas hacia las instituciones y actores del Estado. De

esta manera, "las políticas de la sociedad civil" (Dagnino, 1998: 47-56) eran una preocupación crítica en Guatemala, mientras los movimientos articulaban sus luchas por la democracia y por un marco más amplio de derechos dentro de la arena de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992; Dagnino, 1998; Foweraker y Landman, 1997).

Por el año de 1994, los derechos por los cuales luchaban los movimientos dentro de la sociedad civil incluían derechos humanos individuales y derechos sociales y económicos, y, de modo creciente, derechos colectivos culturales y un rango de nuevos derechos ciudadanos, de la "ciudadanía diferenciada".

La movilización social en Guatemala se ubicó dentro de la sociedad civil, utilizando a esta como el "terreno" de su lucha. Simultáneamente, los movimientos sociales buscaron transformar la misma sociedad civil en sí, particularmente la cultura política ciudadana; como consecuencia, tales movimientos enfocaron algunas de sus políticas y demandas hacia la sociedad civil, ubicándola como el "objetivo" de la acción colectiva.

Ese proceso se ha observado por otros comentaristas en otros países de Latinoamérica (Cohen y Arato, 1992; Dagnino, 1998; Foweraker, 1995). Sin embargo, anteriormente a 1994, la acción colectiva permaneció basada, principalmente, en lo que Jean Cohen y Andrew Arato han definido como las "políticas de identidad".

Es decir, mientras buscaba la transformación del Estado, en las palabras de Cohen y Arato, la actividad política se enfocaba sobre la redefinición de "normas culturales, identidades individuales y colectivas, papeles sociales apropiados, maneras de interpretación y la forma y el contenido de los discursos" (1992: 526, traducción propia). La perspectiva de la acción colectiva se amplió en la medida en que avanzaron el proceso de paz y el proceso más amplio de la democratización, en particular con la creación de la ASC y las elecciones de 1995.

En el momento en el que el proceso de paz avanzaba, proveyó a los actores civiles, como el CERJ, la CONIC, la Copmagua, la Conavigua, un espacio político creciente y canales formales para la participación política. Con la formación de la ASC, al paradigma predominante de acción colectiva de protesta informal del movimiento le fue añadido el principio de la participación formal de la sociedad civil, con lo cual se elevó el movimiento popular en el proceso de paz a un nivel consultivo *formal y legítimo.*

Este desarrollo señaló el inicio de la segunda fase del ciclo de protestas en Guatemala, aunque la acción colectiva informal permaneció como una parte integral de los repertorios políticos de los movimientos. Durante esta fase posterior, los movimientos empezaron a ampliar su estrategia política a través de su participación en la ASC y, más tarde, a través de la extensión de su acción política en la sociedad política, es decir, en las elecciones democráticas de 1995. La ASC actuó como una entidad que representaba directamente a los actores civiles y mediaba entre ellos y las partes de las negociaciones.

El CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya, comprometidos en diversos grados con los mecanismos formales de inclusión, lograron diferentes niveles de éxito, lo que fue, en sí mismo, un hecho contingente sobre el impacto acumulativo del movimiento popular y la sociedad civil más generalmente.

El CERJ tomó parte en las negociaciones de las propuestas para los acuerdos de paz. Su trabajo más amplio no sufrió demasiado con su compromiso con la ASC, y las actividades a nivel comunitario continuaron debido a la diligencia de sus abogados, personal nacional y líderes locales, en abordar las continuas necesidades de sus miembros. Además, como resultado de la presión del movimiento popular más amplio y del régimen de derechos humanos internacionales, las plataformas basadas en los derechos fundamentales del CERJ fueron representadas en el contenido de los acuerdos de paz.

De modo irónico, sin embargo, estos éxitos y la incapacidad de la organización de adaptarse de manera efectiva a las transformaciones derivadas de la democratización, posteriormente, provocaron una crisis en la actividad política del CERJ. El cambio de la práctica de las políticas de derechos humanos y su predominancia como un discurso político hacia la práctica de políticas indígenas que acompañaban las cambiantes condiciones materiales en Guatemala agravaron esta tendencia.

La experiencia de la CONIC, de su participación política formal dentro del proceso de paz, fue menos sustancial y menos productiva que la del CERJ. Durante las etapas iniciales de la transición, exigía la recuperación de los derechos laborales y de la tierra, la reforma agraria y la resolución de conflictos laborales a través de una negociación directa con los finqueros o por medio del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Esta estrategia fue

eficaz mientras la CONIC promoviera el intercambio de tierra por los salarios no pagados a los trabajadores rurales, una estrategia innovadora e inédita.

Como se ha mencionado, la CONIC también consiguió parcelas de tierra a través de una serie de protestas masivas, incluyendo ocupaciones de tierra, bloqueos de carreteras y otras acciones directas, las llamadas *Jornadas por la Madre Tierra*. Estos éxitos, significativos aunque coyunturales, resultaron de la decisión de la organización de no movilizarse de manera directa dentro de la ASC.

Además, dada la historia de violencia en contra del movimiento campesino y la alta influencia política que la élite económica tenía durante el proceso de paz, la organización tomó la decisión de que la discusión sobre derechos económicos y reforma agraria en el proceso de paz sería limitada y conllevaría pocos logros significativos. Tal afirmación terminó siendo correcta. De manera notable, la propuesta para la reforma agraria fue negada por la ASC, entonces ni siquiera llegó a la mesa de negociación.

La CONIC priorizó el trabajo comunitario y las *Jornadas.* Esta estrategia la distanció del movimiento popular y dio lugar a reclamos en contra de ella de "oponer la agenda de paz multisectorial" por parte de todos los sectores sociales, incluyendo otras organizaciones indígenas y de derechos humanos. Estas acusaciones se incrementaron particularmente en las últimas etapas del proceso de paz cuando entre 1995 y 1996 tuvieron lugar una serie de muertes durante los desalojos por las fuerzas de seguridad de las ocupaciones de la CONIC en fincas privadas.

Hasta las etapas finales del proceso de paz, la CONIC no se alineó o actuó de acuerdo con el consenso de acción política civil establecido a través de dicho proceso –siendo este: la participación en la ASC, las políticas consensuales y la adherencia a los marcos de derechos humanos y derechos indígenas–. En lugar de ello, llevó a cabo las *Jornadas* (acciones políticas confrontativas), no participó en la ASC e insistió en los derechos económicos como fundamento a la democracia.

A pesar del cierre evidente del proceso de paz a la negociación de temas económicos, es decir, las causas principales del conflicto, es cuestionable si la estrategia de la CONIC excluyó o impidió la posibilidad de obtener logros adicionales por la vía de tal proceso. Esto es, ¿si la CONIC hubiera participado en los mecanismos formales de paz, hubiera podido lograr algo más tangible, o, más bien, el cierre del proceso a temas económicos estructurales realmente era inmutable?

La experiencia de la Defensoría Maya dentro de los mecanismos formales del proceso de paz pareciera haber sido positiva. El precedente de la participación maya en el proceso de paz fue establecido en el Acuerdo Marco (1994) y, luego, institucionalizado con la creación de la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (Copmagua) en 1994, que representó a los indígenas en la ASC.

El fundador de la Defensoría Maya, Juan León Alvarado, fue miembro fundador de la Copmagua y participó en el proceso de formación de propuestas como delegado, generando un vínculo indirecto entre la Defensoría Maya y el proceso de negociación. Muchas de las propuestas de la Copmagua, incluyendo el fortalecimiento y la oficialización del derecho indígena, la plataforma principal de la organización, fueron incluidas en el AIDPI, y este hecho incrementó la confianza y unificó grupos dentro del espectro político indígena.

Sin embargo, aunque las propuestas para la autonomía política indígena no fueron aceptadas en el AIDPI, el acuerdo representaba los propios objetivos políticos de la Defensoría Maya y daba a la organización un incremento en su capacidad de incidencia política después de la firma de aquel.

La Defensoría Maya se benefició y aprovechó del contexto sociopolítico favorable que, hasta cierto punto, legitimaba y apoyaba el discurso de algunos derechos culturales colectivos y de la identidad étnica como una plataforma para la lucha social, como el CERJ había hecho con el énfasis en derechos humanos fundamentales que había prevalecido en las etapas iniciales de las negociaciones.

La presencia de redes de cabildeo internacional en ambos casos fue un importante factor. No obstante, no fue el caso de la CONIC, debido al clima neoliberal en el cual se desarrollaron las negociaciones y la debilidad de la organización para establecer vínculos externos más fuertes en un contexto en donde existía una relativa ausencia de organizaciones internacionales relacionadas con la temática de derechos económicos de los campesinos.

Los movimientos sociales y la sociedad política

La restauración de la democracia civil en 1986 no precipitó cambios inmediatos en la relación entre la sociedad civil y la sociedad política. La sociedad política ha sido una esfera históricamente débil y caracterizada por una cultura política de representación mínima de los partidos políticos, en la cual los actores civiles han

participado de manera insignificativa. Los treinta y seis años de conflicto armado interno exacerbaron estas tendencias profundamente. Tal era el caso a pesar de los vínculos históricos entre el partido de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y el sector popular, y la participación de activistas indígenas en la misma DCG en los años setenta, principalmente en el altiplano guatemalteco.

El sistema político sólo empezó a ampliar su espectro de representación de manera considerable con las elecciones de 1995, las elecciones *fundacionales,* y la formación del partido popular Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG). El *timing* de tales cambios era lógico dada la debilidad histórica de la sociedad política, la ferocidad de la violencia política y la represión en contra de los actores políticos que se opusieron a la dictadura.

Además, las negociaciones directas entre el gobierno y la URNG empezaron hasta 1991, y la inclusión formal de un rango más amplio de actores sociales en las negociaciones únicamente se consiguió hasta después de 1994. Este segundo proceso sirvió para legitimar las plataformas y demandas de los movimientos sociales populares y revitalizar gradualmente la sociedad política en cuanto a crear un espacio en el cual dichos movimientos podían participar crecientemente.

Dadas las condiciones históricas, el estrecho espectro ideológico de los partidos políticos y las demandas más radicales que proponía el movimiento popular con respecto a la democratización, el compromiso con los partidos políticos no era una opción realista para los movimientos sociales hasta las elecciones de 1995. En consecuencia, el relativo cierre de la sociedad política a la lucha popular contribuyó al énfasis estratégico de los actores civiles acerca de las "políticas de identidad" dentro de la sociedad civil hasta entonces.

Después de 1995, sin embargo, algunos movimientos sociales en Guatemala empezaron a ampliar sus esferas de interés, elaborando lo que Cohen y Arato definen como "políticas de inclusión", buscando la participación, la representación y el reconocimiento de la sociedad política (1992: 526).

Un clima sociopolítico más abierto y el surgimiento y legitimización de nuevos actores sociales que acompañaron el proceso de paz, en particular de activistas indígenas y de derechos humanos y organizaciones de mujeres como Conavigua, fueron factores clave para proveer a los movimientos con esta oportunidad.

El perfil sobredimensionado de la URNG y su asunción gradual como actor político legítimo fueron hechos críticos en la formación del FDNG. No obstante, los vínculos entre el movimiento popular y la URNG limitaron, hasta cierto grado, el alcance de las "políticas de inclusión" que los movimientos sociales articularon. Es decir, la URNG como movimiento guerrillero había buscado controlar a los movimientos sociales a partir de su formación en los años ochenta, en cuanto a su alcance e impacto político y en cuanto a intentar apropiar sus fondos (Brett, 2006). En este caso, la confianza que el movimiento popular daba a la URNG fue cada vez menor.

El desarrollo de la FDNG, en el cual los movimientos sociales participaron tanto en los niveles de liderazgo como en los comunitarios, significó que la acción colectiva empezara a asumir lo que Cohen y Arato describen como una "lógica organizacional dual". Después de 1995, las luchas del movimiento se orientaron hacia la democratización y la expansión de la sociedad política, así como hacia la democratización de la sociedad civil (1992: 523).

El CERJ movilizó su base social para apoyar la campaña de la elección de Amílcar Méndez, maestro de colegio y líder no indígena del CERJ desde su formación, al Congreso como diputado del FDNG por el departamento de Quiché en 1995. La campaña fue exitosa y Méndez fue elegido en el Congreso. Sin embargo, en un corto plazo, este hecho debilitó a la organización y desvió recursos humanos importantes lejos de su trabajo diario, en particular en la región de Quiché, una de las áreas clave para la actividad del CERJ.

Luego de su elección, Méndez fue sustituido por Miguel Sucuquí como coordinador del CERJ y se hizo miembro de la asesoría política de la organización. De manera sistemática, Méndez disminuyó su trabajo y su participación en la organización durante su período como diputado. Como resultado, el CERJ sufrió un debilitamiento significativo, que, dada la languidez institucional del FDNG y de los partidos políticos en Guatemala, no fue contrarrestado a corto plazo por la presencia en el Congreso de Méndez (1996-2000).

La ganancia de seis curules en el Congreso fue un éxito importante de la FDNG y, de modo más generalizado, para el movimiento popular en su conjunto. Sin embargo, no tuvo efectos tangibles en el trabajo cotidiano del CERJ, más allá de la habilidad de Méndez para evidenciar temas relacionados

con el trabajo de la organización y, de forma más general, con el movimiento popular en el Congreso. Este resultado generó la pregunta sobre si la relación del CERJ con la sociedad política, consolidada a través de la elección de Méndez, fue ventajosa.

La movilización de la base social de la Defensoría Maya alrededor de la candidatura a la vicepresidencia de Juan León Alvarado, líder indígena k'iché, recientemente de regreso del exilio en Canadá, fue importante al resaltar el perfil de la organización, tanto de manera local como nacional, y al introducir nuevos miembros a ella.

El cambio en el balance de recursos humanos de nuevo sirvió para disminuir el nivel de las actividades de la organización: un resultado de esto fue la disminución en el activismo rural durante la primera parte de 1996. Sin embargo, la vuelta de León Alvarado a la Defensoría Maya después de las elecciones fue acompañada por un vigor renovado en la utilización de un discurso indígena y la normalización gradual de los niveles de movilización, en contraste con la experiencia del CERJ.

A diferencia del CERJ y la Defensoría Maya, la señal más evidente de autonomía organizacional de la CONIC se tradujo en que de manera estudiada evitó la participación en la FDNG a pesar de propuestas para la candidatura del líder indígena kaqchiquel Juan Tiney como diputado. Como resultado de su aislamiento del proceso electoral y de su compromiso con la ASC, concentró sus recursos en su propio desarrollo organizacional y sus políticas: durante este período, se preparó para las *Jornadas* y se comprometió a negociar con finqueros individualmente en casos especiales.

Estas estrategias, a corto plazo, produjeron resultados inmediatos. Sin embargo, como sucedió con el aislamiento de la CONIC de los mecanismos formales del proceso de paz, es posible que su renuencia a extender sus recursos hacia la sociedad política pudiera haber recluido el logro de ganancias a nivel organizativo en el largo plazo.

La centralidad de los derechos humanos fundamentales y de una serie limitada de derechos indígenas al proceso de paz, a la transición democrática y al costo de los derechos económicos y los derechos colectivos (a la tierra, a la autonomía política) determinaron la trayectoria del mismo proceso de paz y democratiza-

ción. Consiguientemente, no todos los marcos de derechos fueron igualmente negociables o permisibles dentro de este proceso.

Esto resultó de la influencia del clima neoliberal que determinaba los parámetros del proceso de paz. Por lo tanto, durante tal proceso pareciera que el tratamiento y la negociación eficaz de los cambios estructurales más amplios, centrales a las plataformas de la CONIC en este caso, hubieran sido improbables, aun con el apoyo de la representación directa en el Congreso a través del FDNG. A la luz de la experiencia del CERJ, el aislamiento de la CONIC de la sociedad política puede haber representado una decisión propicia.

Estrategias de movimiento y democratización

Durante el paralelo ciclo de protesta, los repertorios políticos de los movimientos sociales evolucionaron. Además de los cambios desencadenados por la democratización, las estrategias de los movimientos, inicialmente basadas en la política simbólica de protesta, eran en algunos casos ampliadas para incluir su compromiso estratégico con canales formales en el proceso de paz y con la sociedad política.

De esta manera, los movimientos sociales como el CERJ y la Defensoría Maya ampliaron el objetivo de sus plataformas extendiendo su práctica de "políticas de identidad" para admitir las "políticas de inclusión", mientras se comprometían y luchaban por extender el alcance de la sociedad política. En el momento en que la acción colectiva buscaba extender y democratizar la arena de la sociedad política a través de la participación de actores populares en la formación y consolidación del FDNG, los movimientos sociales desarrollaron una "característica dual" (Cohen y Arato, 1992: 523).

Así mismo, también jugaron un papel cada vez más proactivo en las negociaciones a través de propuestas que mandaron a la mesa, aunque su mandato era estrictamente de naturaleza consultiva. La actividad de los movimientos sociales en las arenas política y civil contribuyeron a la generación de nuevas "interpretaciones de necesidades" y nuevas identidades políticas –los movimientos indígenas, campesinos y de mujeres fueron claves aquí–.

La acción colectiva generó una creciente cultura de derechos –a través de la cual los actores expresaron sus demandas– que reactivó los canales para la participación política de los actores civiles y su compromiso con el sistema jurídico. En consecuencia, en la medida en que la democratización se desarrollaba, los

movimientos se articularon cada vez más en lo que Cohen y Arato definen como "las políticas de influencia" (1992: 526).

La evolución del movimiento popular durante el proceso de paz y de democratización sugiere que la movilización popular se convirtió desde las plataformas de "protesta" y por meras iniciativas informales en pro de la paz y la participación política en las plataformas de "propuesta" articuladas dentro de las estructuras políticas formales y a través de la inclusión del partido de izquierda popular (Fals Borda, 1992: 304).

Significativamente, los movimientos sociales en Guatemala no siguieron un modelo lineal de desarrollo de "acción de protesta popular no institucionalizada a institucionalizada, grupo de interés o políticas de partido". De esta manera, el empleo paralelo de actividad informal y formal durante la segunda etapa del ciclo de protestas por el CERJ y la Defensoría Maya parcialmente refleja el patrón de movilización del movimiento feminista, como lo documentaron Cohen y Arato (1992: 556-8).

Como ellos observan: "En lugar de conformar un modelo lineal de desarrollo, el movimiento feminista se ha movido para atrás y para adelante dentro de la acción popular y la presión política dependiendo de las oportunidades políticas disponibles y el tema en cuestión" (1992: 558, traducción propia).

Claramente, existió una congruencia entre las plataformas y la conceptualización de derechos que el CERJ y la Defensoría Maya articulaban con los temas y los derechos que se percibieron como centrales a la democratización. Es decir, los derechos humanos fundamentales y algunos de los derechos colectivos culturales, políticos y civiles de la ciudadanía, y los temas como la desmilitarización fueron clave en la agenda nacional para la paz que se desarrolló durante el proceso de democratización.

Mientras existió un profundo conflicto entre actores sociales con respecto al alcance, profundidad y grado de los cambios propuestos, el gobierno, la URNG y algunos miembros de las élites políticas, militares y económicas, así como la mayoría de organizaciones del movimiento popular, compartieron esta agenda. Además, la articulación de estos temas se desarrolló a través de protestas políticas simbólicas, políticas consensuales (políticas electorales) y negociaciones (la ASC).

Sin embargo, el gobierno, el ejército y las élites económicas y políticas acusaron a las organizaciones, individuos o sectores, de ir en contra del proceso de paz (agenda compartida-construida) si cuestionaban o se separaban de las reglas del juego político creadas e impuestas dentro del proceso de paz durante 1991 y 1996.

A pesar de o quizás como consecuencia de la importancia histórica del tema de la tierra en Guatemala, la CONIC desvió su participación en la ASC y en la FDNG. Mientras los temores de cooptación representaron elementos fundamentales históricos de la organización y contribuyeron a su estrategia política, la renuencia con respecto a la eficacia de la participación formal fue una actitud generalizada que surgió en diversas entrevistas con miembros de la CONIC.

Aunque esta organización utilizó los discursos de derechos humanos y derechos indígenas en sus plataformas, las metas principales del movimiento campesino, en particular la garantía de los derechos económicos y la reforma agraria, no fueron concomitantes con los parámetros del proceso de paz y la agenda nacional para la paz. Esa agenda representó lo que Oliver Richmond ha nombrado "la paz liberal" (2006).

Los procesos controlados por la élite determinaron la transición democrática, un rasgo que los académicos especialistas en transición como Guillermo O'Donnell et al. (1986) y Scott Mainwaring (1992) observaron en otros casos regionales. Consecuentemente, los intereses y actitudes de los actores de élite definieron de manera profunda la agenda nacional para la paz. La seguridad de la élite terrateniente en particular fue de vital importancia en el caso de Guatemala, limitando cualquier impacto de gran alcance que el movimiento campesino pudiera haber tenido.

La falta de voluntad de los actores del movimiento popular de arriesgar las ganancias que habían logrado a través del proceso de paz significó que la CONIC no recibiera un apoyo sustancial de otras organizaciones populares y parcialmente es responsable por la mínima movilización alrededor del Acuerdo Socioeconómico en los últimos años del proceso de paz.

El momento más importante de esta problemática se evidenció cuando el gobierno, la URNG y, significativamente, el movimiento popular acusaron de forma simultánea a la CONIC de utilizar estrategias políticas radicales, vio-

lentas y conflictuales, y de haber contravenido la agenda nacional para la paz en relación con su estrategia de *Jornadas,* lo que resultó en la marginalización temporal de la CONIC del movimiento popular.

Esta entidad no fue entonces cooptada por participación en los mecanismos de inclusión formales. Sin embargo, como consecuencia de las acusaciones dirigidas hacia la CONIC por otros movimientos sociales, la organización rechazó públicamente sus supuestas políticas "conflictuales" y se apegó formalmente a las reglas del juego delimitado, las cuales incluían discursos y conceptos, más ampliamente aceptables, de derechos y prácticas políticas. Después de este momento, y con esta estrategia, la CONIC obtuvo menos ganancias materiales, lo cual hizo surgir la duda de si su capitulación sirvió para debilitar la acción colectiva contenciosa de la organización.

A pesar de esto, la actividad de la CONIC, en combinación con la de los otros estudios de caso, contribuyó a las "políticas de influencia". Los temas de la reforma agraria y desarrollo rural estuvieron presentes de manera importante en la agenda política nacional y, aunque mínimamente, se manifestaron grados inéditos de movilización campesina, que tuvieron lugar durante el ciclo de protesta.

Para el movimiento popular en su conjunto, las consecuencias adversas del relacionamiento con las instituciones formales en el proceso de paz y en la sociedad política fueron relativamente mínimas, y en muchos casos aparecieron como un precio aceptable de pagar por la generación de actores políticos más hábiles (Foweraker, 1998: 179).

Los niveles decrecientes de movilización fueron balanceados por el logro de acuerdos de paz de amplio espectro y un espacio político legítimo en el Congreso sin precedentes. Sin embargo, la debilidad y falta de enfoque en los objetivos del FDNG y su incapacidad de formular un proyecto coherente y comprensivo a nivel nacional, una vez sus seis miembros fueran elegidos, cuestionó la eficacia a largo plazo de esta estrategia.

Los movimientos individuales sufrieron el efecto de su involucramiento institucional, y aquellos que eran políticamente frágiles lo hicieron más considerablemente que los movimientos cuyas plataformas estaban asentadas por un ambiente sociopolítico favorable. Los discursos de los derechos humanos y de los derechos indígenas fueron decisivos para los parámetros que conformaban

las reglas del juego durante el proceso de democratización por encima de la naturaleza negociable de los derechos socioeconómicos.

En la medida en que se desarrollaba la democratización, la articulación hegemónica del discurso de la política de los derechos humanos fundamentales dio lugar a la priorización de las políticas de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas dentro del movimiento popular parcialmente en detrimento de las luchas basadas en los temas socioeconómicos.

Lo que queda por ver es si los derechos humanos fundamentales o los derechos culturales colectivos de los pueblos indígenas tienen la capacidad de transformar las condiciones de pobreza y el dominio estructural generalizado; si la lucha por los DESC puede impactar en el largo plazo y enfrentar algunas de las causas del conflicto armado que han quedado sin resolver. Un elemento clave aquí es la capacidad que los actores sociales tienen de lograr la justiciabilidad de esos derechos.

3. Movimientos sociales y sus efectos

El CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya desarrollaron sus discursos políticos y los marcos de derechos que articularon y dirigieron su actividad de manera estratégica dentro de las diferentes arenas sociales y políticas como un medio para garantizar su supervivencia organizacional y ampliar su influencia política.

Estos movimientos sociales buscaron aprovecharse y moldear las oportunidades derivadas de la transición democrática y el proceso de paz por medio de la acción colectiva dentro de la sociedad civil, fijando sus políticas en propuestas al Estado y canalizando sus recursos hacia la sociedad política.

Debido al patrón histórico de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado previas al inicio de la movilización colectiva analizada, el CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya, en combinación con el movimiento popular más amplio, aseguraron comparativamente ganancias sustantivas dentro del contexto formalizado del proceso de paz monitoreado local e internacionalmente a nivel regional y nacional.

El CERJ generó un impacto en lo relacionado con la salida de actores indígenas de las patrullas civiles dentro de la Guatemala rural y en las áreas urbanas como en Santa Cruz del Quiché, la cabecera departamental de Quiché, y uno de los departamentos en donde la contrainsurgencia tuvo mayor impacto. La

organización resolvió casos legales relacionados con los abusos a los derechos humanos perpetrados por las PAC y pudo lograr la recuperación de estructuras de autoridad civil a nivel municipal y comunitario.

Con el apoyo y la presión de la comunidad internacional, el movimiento guatemalteco de los derechos humanos, en particular el CERJ, jugó un papel clave en la decisión eventual asumida por el Estado de poner fin al reclutamiento forzoso y la abolición de las PAC. De este modo, la organización contribuyó al proceso de desmilitarización de Guatemala.

La CONIC no pudo lograr o consolidar sus demandas enmarcadas en el esquema de los derechos económicos relacionadas con la redistribución de la tierra. Sin embargo, a través de sus actividades, ganó una cantidad inédita de tierra como consecuencia de sus procesos con finqueros individuales y, a través de la agencia estatal INTA, recuperó salarios de los trabajadores, predominantemente otorgados como tierra, e impuso el tema de los derechos laborales en la agenda política nacional.

Además, logró resolver las peticiones de los campesinos en relación con temas de desarrollo rural, proporcionando ayuda en áreas rurales tales como la irrigación y el cultivo de las comunidades en posesión de tierras. Insistiendo sobre la formación de comités de desarrollo en las comunidades en las que trabajaba, las prácticas de la CONIC sirvieron para regenerar las estructuras de autoridad a nivel local.

La Defensoría Maya fue exitosa en la resolución de casos legales vinculados con un rango muy amplio de conflictos, aunque inicialmente la mayoría de esos casos tenían que ver con violaciones a los derechos humanos fundamentales. La organización empleó el derecho positivo que parcialmente contribuyó al fortalecimiento del sistema jurídico y del Estado de derecho en las áreas rurales y urbanas, como lo había hecho la actividad del CERJ.

En las etapas posteriores, utilizó el sistema de administración de justicia indígena, lo cual influyó en la revitalización de las autoridades y costumbres indígenas de resolución de conflictos y se vinculó con un debate nacional más amplio relacionado con los derechos culturales colectivos indígenas.

La entidad también apoyó la revitalización de estructuras de autoridades políticas indígenas en el país y especialmente en aquellas áreas que habían sido

afectadas por el conflicto armado interno, trabajando con las autoridades y líderes comunitarios.

Las organizaciones populares como el CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya, como parte de la sociedad civil más ampliamente entendida, ayudaron a formular el contenido de los acuerdos de paz a través de su papel consultivo en la ASC, un hecho sin precedentes a nivel regional. La participación de la ASC fue restringida a los temas sustantivos de la democratización y al nivel consultivo no vinculante.

El impacto en los acuerdos fue variado, contingente en gran parte al tema específico y las estrategias y objetivos de las organizaciones de la sociedad civil. La discusión sobre desmilitarización, derechos humanos, algunos derechos indígenas y algunos derechos de ciudadanía precipitó el impacto más amplio de la sociedad civil, que fue consolidado en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo de Incorporación de la URNG, el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Sin embargo, los actores civiles tuvieron poca influencia sobre temas concernientes a la esfera económica, ilustrada en la debilidad del Acuerdo Socioeconómico, y poco impacto sobre el acuerdo estableciendo la Comisión de Esclarecimiento Histórico, la comisión de la verdad. Es más, las organizaciones de la sociedad civil no participaron en las discusiones posteriores relacionadas con la Ley de Reconciliación Nacional (o Amnistía), que en definitiva limitaron el poder del sistema judicial de llevar a cabo procesos judiciales en contra de los victimarios de la violencia política durante el conflicto.

Mientras la influencia de los actores civiles en los acuerdos de paz fue significativa sin lugar a dudas, estuvo sujeta a los parámetros del proceso de transición dirigido por la élite y los temas fueron "negociables" allí mismo.

Los marcos de acción colectiva permitidos, o admisibles, dentro del proceso de democratización determinaron los conceptos de derechos que los actores civiles podían articular de manera efectiva. El marco maestro de derechos humanos fue ampliado para incluir algunos derechos indígenas, lo cual servía para promover y avanzar las luchas de los movimientos sociales durante el proceso de paz.

El caso de la CONIC ilustra cómo los derechos económicos no fueron negociables como un aspecto de los derechos humanos universales y cómo

enfrentaron un cierre institucional; en otras palabras, esto demuestra los límites de negociación y exigibilidad de los DESC. Es más, durante la democratización, algunas plataformas que priorizaban los temas culturales amenazaron evidentemente de manera considerable los intereses de las élites políticas y económicas, y, por lo tanto, su impacto fue restringido.

El fracasado marco de demandas materiales de la CONIC, articuladas tales como fueron por medio de un esquema de derechos culturales, y el rechazo a las demandas de autonomía política indígena en la mesa demostraron la capacidad limitada de demandas basadas en los derechos culturales colectivos. Estos esquemas, particularmente los DESC, estuvieron sujetos a la mediación por actores de élite y consiguientemente tuvieron un efecto limitado en estructuras más amplias de dominación, particularmente dado el contexto histórico específico en el cual emergieron.

Aquí es preciso resaltar cómo los aspectos sacrificados en el contexto guatemalteco justamente para que las partes del conflicto entraran en negociación (en este caso las mismas causas del conflicto: la tenencia de la tierra, elementos estructurales relacionados con la economía y con la autonomía política y libre determinación de los pueblos indígenas) inevitablemente perjudicaron la posterior consolidación de una democracia profunda, es decir, de una democracia profunda y de una paz *no liberal*[3] *sino integral y basada en el desarrollo humano integral de todos los ciudadanos*.

Sin haber excluido esos temas y los derechos que los fundamentaran de la negociación, es muy probable que las partes del conflicto, particularmente la institución castrense, no se hubieran acordado de negociarlos.

En breve, sacrificar aspectos clave al lograr la consolidación de una democracia profunda y significativa para las poblaciones excluidas con el fin de poder poner fin al conflicto y las hostilidades y entrar en negociaciones, las cuales tienen la finalidad de formular e imponer los criterios y paradigmas de una paz liberal (una democracia liberal capitalista), inevitablemente significa la continuación de un régimen estatal excluyente, y, en los países plurales, racista, donde la

[3] En las palabras de Richmond (2006), entonces, se entiende la paz liberal como las condiciones de libre mercado, las instituciones y el discurso universalista de los derechos. Esto es, se dará el carácter restrictivo de las transiciones cuando la paz sea reducida solo a las reformas hacia democracias electorales, la apertura económica y el privilegio de derechos individuales.

ciudadanía termina siendo parcial, de baja intensidad y basada exclusivamente en los derechos individuales-universales.

En esta paz liberal, los derechos colectivos, los derechos económicos y muchos de los derechos sociales no representarán derechos reconocidos de la ciudadanía y, por consiguiente, elementos que fundamenten el marco normativo democrático (Brett, 2009).

Entonces, a pesar del proceso de adaptación de discursos y políticas que se dio durante el proceso de paz, y la naturaleza negociable de una serie inédita de derechos, estaba claro que temas como los derechos económicos y la autodeterminación política *jamás* serían negociables. Esto es, los derechos políticos y civiles individuales y universales fueron negociables, tanto como algunos derechos culturales colectivos, por ejemplo, el derecho al idioma, a usar el traje tradicional.

Sin embargo, otros derechos colectivos, como el derecho a la libre determinación, a la autonomía política, y el derecho fundamental de administrar, controlar y poseer la tierra no fueron negociables. Estos derechos amenazaron evidentemente el statu quo económico y los intereses de los grupos élites. Por consiguiente, veremos que el caso guatemalteco nos demuestra que todos los derechos son negociables, pero algunos derechos son más negociables que otros. En este contexto, el proceso de paz no estableció las condiciones para prevenir el conflicto en el futuro (tratar eficazmente las causas del conflicto), sino, y significativamente, impidió la posibilidad de consolidar una democracia plural y profunda.

Más allá de las transformaciones que se llevaron a cabo en el contexto político-institucional como resultado de la movilización social durante el ciclo de protestas, quizás los efectos de mayor alcance de los movimientos sociales en Guatemala han sido "cambios lentos y paulatinos en la cultura política", como los académicos han observado de la acción colectiva en otras partes (Tarrow, 1994: 184; Dagnino, 1998).

Las estrategias duales de los movimientos sociales combinaron actividades dentro de la sociedad civil y la sociedad política, y contribuyeron a la expansión y democratización de estas esferas (Cohen y Arato, 1992: 523). Mientras la eficacia política del FDNG era limitada, su surgimiento amplió el espectro

ideológico de la sociedad política y generó un incremento en la acción de los actores civiles en esa arena, un proceso que fue reforzado por las llamadas de actores como Rigoberta Menchú y la URNG para la participación popular en las elecciones nacionales de 1995.

En este caso, las "políticas de inclusión" extendieron los parámetros de la sociedad política y actuaron para fortalecer los vínculos entre la sociedad civil y la arena política, un resultado que Joe Foweraker atribuye a la acción colectiva (1998: 288). Dentro de la sociedad civil la membresía de los activistas en los movimientos sociales y su participación en la reconstitución de las autoridades civiles, que en algunos casos acompañaron a la movilización, también generaron la participación política de actores civiles.

La actividad del movimiento en los contextos civiles y políticos subió la confianza de actores campesinos indígenas marginalizados históricamente y llevó las preocupaciones de este sector a la arena política nacional, lo cual resultó en el "empoderamiento" de los actores (Tarrow, 1994: 184). Este proceso en sí mismo contribuyó a la revitalización de identidades campesinas e indígenas, un desarrollo que Orin Starn ha observado con relación al movimiento de las *rondas* en Perú (1992, 1999), y un proceso evidente en otros países de la región, incluyendo a Colombia y Bolivia.

Una demostración adicional de los cambios de la cultura política vinculada a la actividad de los movimientos sociales fue el compromiso creciente de los actores sociales históricamente excluidos de utilizar los mecanismos legales del Estado, particularmente en la Guatemala rural; un proceso que, según Edward McCleary, también ocurrió en el caso de Perú (1997: 103).

La acción colectiva generó, parcialmente, el fortalecimiento gradual del Estado de derecho en la forma en que el CERJ, la CONIC y la Defensoría Maya utilizaron el sistema de justicia, incluyendo al Ministerio Público y a la Procuraduría de los Derechos Humanos, como medio para resolver casos legales, con frecuencia relacionados con violaciones a los derechos humanos.

Este proceso, aunado al efecto acumulativo de la democratización, produjo un sistema judicial por lo menos parcialmente más ágil de alguna manera. En consecuencia, las luchas del movimiento social durante el proceso de democratización articularon sus demandas en el lenguaje de derechos, lo cual contribuyó a la reconstitución del régimen de derechos.

Este aspecto de los movimientos políticos en Guatemala refleja el fenómeno descrito por Joe Foweraker y Todd Landman, en cuanto a las luchas de los movimientos sociales que persiguen cerrar la brecha entre "derechos en principio" y "derechos en práctica" (1997: 21).

Actividad que se enfocó inicialmente en la reactivación de los derechos humanos fundamentales y en tanto cambiaba el ambiente sociopolítico se amplió a incluir la activación de derechos civiles y políticos y algunos derechos culturales colectivos.

De esta forma, la actividad del movimiento social fue instrumental en la creación de una "cultura de derechos" en Guatemala. La generación de una cultura de derechos fue uno de los principales aspectos de la transformación de la cultura política que resultó de la acción colectiva y una manera fundamental en la cual los movimientos sociales "hicieron cultura" (Escobar y Álvarez, 1992; Álvarez et ál., 1998).

A través del proceso de movilización social y los marcos de derechos y las plataformas políticas articuladas por estos movimientos, las cuales incluían programas de educación popular, los movimientos sociales en Guatemala actuaron en lo que Foweraker y Landman definen como "escuelas de derechos" (1997: 227). La acción colectiva se enlazó con el debate relacionado con la importancia de los derechos humanos en la democratización, y generó el conocimiento del derecho a tener derechos, mientras los activistas aprendían de sus experiencias y precipitaban demandas de derechos más amplias en tanto la transición avanzaba.

Los cambiantes marcos de acción que los movimientos sociales articularon y las configuraciones de derechos integrales a estos esquemas fueron cruciales para el desarrollo de la cultura de derechos. Los movimientos sociales inicialmente utilizaron el marco maestro de derechos humanos para interpretar y estructurar sus demandas y para reconstruir el significado de sus vidas después de un conflicto armado interno feroz y genocida en condiciones de extrema pobreza.

Sin embargo, puesto que las condiciones sociales cambiaron, la eficacia del discurso de derechos humanos disminuyó, obligando a los líderes y activistas del movimiento a realinear sus marcos de acción colectiva. Como ha sido el caso de otras partes en Latinoamérica (McCleary, 1997: 65-68), los movimientos sociales de modo estratégico trabajaron con base en un marco de derechos hu-

manos fundamentales, culminando en esta oportunidad en el desarrollo de una política indígena diversa.

Comentarios concluyentes

En Guatemala, el desarrollo de demandas políticas de los movimientos sociales basadas en la identidad indígena permitió a los activistas incluir un amplio rango de demandas de derechos en sus luchas, llevándolas más allá de los derechos humanos fundamentales y de un espectro limitado de derechos de ciudadanía universal. Las demandas estructuradas en el lenguaje de los derechos culturales incrementaron las exigencias de los movimientos por la igualdad a incluir demandas por la "diferencia" (Brett, 2009).

Los cambios se reflejaron en el desarrollo de plataformas organizativas y se extendieron a la preservación de los lenguajes y la cultura indígena; la oficialización del derecho indígena o del sistema de justicia propio; la autonomía política indígena y la tenencia de la tierra. Los actores indígenas también buscaron reconceptualizar y reconciliarse con los procesos histórico-políticos y con los eventos que se llevaron a cabo durante y antes del conflicto armado interno.

Un tema clave aquí fue la búsqueda de la resignificación y la transformación de conceptos culturales dominantes (la raza, la nación, el Estado, la ciudadanía), así como la comprensión de la historia de Guatemala y el significado de ser indígena. Las organizaciones intentaron fijar una lectura diferente de la historia desde Cristóbal Colón, a través de la campaña de los Quinientos Años de Resistencia, sobre la del descubrimiento del Nuevo Mundo. Aun más, ellas retaron conceptos culturales de los indígenas guatemaltecos como *indios,* argumentando el significado cultural de la identidad maya.

Los discursos de derechos humanos y derechos indígenas, fortalecidos por contextos sociopolíticos favorables y un régimen internacional de derechos activo, proveyeron a los activistas con un repertorio cada vez más diverso a través del cual interpretar sus demandas, experiencias de sufrimiento y luchas compartidas. Sin embargo, como Foweraker y Landman han argumentado, la difusión de estas luchas sociales y las demandas comunes que las articulaban es contingente sobre "un liderazgo activo y la creación activa de demandas de derechos" (1997: 36).

En otras palabras, el proceso a través del cual los movimientos sociales interpretan y expresan sus experiencias y demandas y las proyectan hacia una sociedad más amplia es clave para la enunciación efectiva de un esquema de acción colectiva y, en último caso, del impacto del movimiento. Como Foweraker y Landman observan: "El discurso de derechos... sólo tiene un significado en los movimientos sociales que lo articulan y lo hacen potente" (1997: 34).

En la medida en que la sociedad cambia las identidades de los movimientos, sus estrategias deben cambiar. Sin embargo, como Alison Brysk ha argumentado para el caso de Argentina, la movilización social, y nosotros añadimos los marcos colectivos de acción que la acompañan, deja un "residuo de nuevas estructuras conceptuales, puntos de referencias históricos y repertorios de acción colectivas" (1994: 152).

Hacia el final del proceso de paz en 1996, las demandas basadas en los derechos de los pueblos indígenas tomaron preeminencia sobre el discurso de los derechos humanos fundamentales como el lenguaje predominante de la lucha del movimiento. No obstante, en un país como Guatemala, cuya historia política ha sido y continúa siendo determinada a tal punto por la violencia, la brutalidad y la exclusión, los patrones de la lucha popular no son irreversibles.

Después del asesinato del arzobispo Juan Gerardi Conedera, en abril de 1998, y en el contexto de las elecciones de 1999, cuando los actos de violencia política empezaron de nuevo a escalar, como consecuencia de las luchas internas para asumir poder político en las elecciones, el discurso y la práctica de derechos humanos resurgieron, sugiriendo la naturaleza residual cíclica y contingente de la lucha social.

Estos hechos además hicieron surgir la pregunta de si los cambios en la cultura política precipitados por la acción colectiva, que parecen sobrepasar sus efectos político-institucionales, son suficientes para retar estructuras más amplias de dominación y autoritarismo, y, como consecuencia, si son sostenibles a largo plazo.

La operacionalización del marco normativo de los derechos humanos relativos a los pueblos indígenas durante el proceso de paz en Guatemala alcanzó logros importantes e inéditos. Estos logros no fueron evidenciados dentro de todos los distintos derechos exigidos, sino que fueron limitados a los marcos de derechos que no parecieran amenazar las relaciones históricas del poder y las estructuras que garantizaran y defendieron los intereses de los grupos élites

dentro del proceso de paz moldeado por el contexto de la economía política neoliberal.

George Orwell, el escritor británico, dijo en su novela *Rebelión en la granja:* "Todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros". El contexto de estudio de Guatemala nos demuestra que, en el caso de *la cara de Jano* de los derechos humanos, se debería proponer la siguiente enmienda a la frase de Orwell: *todos los derechos son negociables y permisibles, pero algunos derechos son más negociables y permisibles que otros*.

Bibliografía

Álvarez, S. E., Dagnino, E. & Escobar, A. (eds.) (1998). *Cultures of politics/politics of cultures: re-visioning Latin American social movements revisited*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Bello, A. (2004). "Ciudadanía, modernidad y pueblos indígenas". En *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ.

Brett, R. (2005). *Aquí hubo genocidio: racismo y el genocidio guatemalteco 1981-1983.* Guatemala: Centro para la Acción Legal en los Derechos Humanos/Oxfam.

————————. (2006). *Movimiento popular, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996.* Guatemala: F&G Editoriales.

————————. (2007). *Una guerra sin batallas: del odio, la violencia y el miedo en el Ixil y el Icxán, 1972-1983.* Guatemala: F&G Editoriales.

————————. (2008). *Indigenous politics and the Guatemalan process of democratisation, 1985-1996.* Boston: Brill-Cedla Latin American Studies Series.

Brett, R. (2008a). "Una aproximación hacia los problemas del racismo y la discriminación dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos". En S. Bastos & A. Cumes. *Mayanización y la vida cotidiana: la ideología y el discurso multicultural en la sociedad guatemalteca*. Guatemala: Flacso.

————————. (2009). *Etnicidad y ciudadanía*. Guatemala: PNUD.

Brett, R. & Delgado, A. (2005). *Political and institutional reform and constitution building processes in post-conflict countries: the case of constitutional reform in Guatemala.* Stockholm: International Idea (http://www.idea.int/conflict/cbp/upload/CBP-Guatemala.pdf).

Brett, R. & Rodas, F. (2008). *Democracia y derechos humanos: voz ciudadana*. Guatemala: PNUD.

Brysk, A. (1994). *The politics of human rights in Argentina, protest, change and democratisation.* Stanford, California: Stanford University Press.

————————. (2000). *From tribal village to global village: Indian rights and international relations in Latin America.* Stanford, California: Stanford University Press.

Carothers, T. (2000). Civil society, *Foreign Policy, 117,* 18-24 (Winter).

Cleary, E. L. (1997). *The struggle for human rights in Latin America.* Westport, Conn.: Praeger.

Cohen, J. & Arato A. (1992). *Civil society and political theory.* Cambridge, MA: MIT Press.

Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala City: CEH.

Dagnino, E. (1998). "Culture, citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left". In S. E. Alvarez, E. Dagnino & A. Escobar (eds.), *Cultures of politics/politics of cultures: re-visioning Latin American social movements revisited.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Foweraker, J. (1995). *Theorizing social movements*. London: Pluto Press.

————————. (1998). "Social movements and citizenship rights in Latin America". In M. Vellinga (ed.), *The changing role of the state in Latin America.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Foweraker, J. & Landman, T. (1997). *Citizenship rights and social movements: a comparative statistical analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Jelin, E. (1994). "The politics of memory: the human rights movement and the construction of democracy in Argentina". *Latin American Perspectives, 21*(2), 38-58.

————————. (1995). "Emergent citizenship or exclusion? Social movements and non-governmental organizations in the 1990s". In S. Halesby & R. L. Harris (eds.), *Capital, power and inequality in Latin America.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Keck, M. E. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders, advocacy networks in international politics.* Ithaca: Cornell University Press.

Krznaric, R. (1999). "Civil and uncivil actors in the Guatemalan peace process". *Bulletin of Latin American Research, 18*(1), 1-16 (January).

Kymlicka, W. (ed.) (1995). "Introduction". In W. Kymlicka (ed.), *The rights of minority cultures.* Oxford: Oxford University Press.

————————. (1995a). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Mainwaring, S. (1992). "Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues". In S. Mainwaring, G. O'Donnell & J. S. Valenzuela (eds.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press.

McCarthy, J. D. & Zald, M. N. (1973). *The dynamics of social movements: resource mobilisation, social control and tactics*. Cambridge, MA: Winthtrop.

McClurg Mueller, C. M. (1992). "Building social movement theory". In A. D. Morris & C. M. McClurg Mueller (eds.), *Frontiers in social movement theory.* New Haven, CT: Yale University Press.

McIlwaine, C. (1998). "Civil society and development geography", *Progress in Human Geography, 22*(3), 415-424.

O'Donnell, G. (1993). "On the state, democratisation and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries", *World Development, 21*(8), 1355-1369.

O'Donnell, G., Schmitter, P. C. & Whitehead, L. (1986). "Introduction". In G. O'Donnell, P. C. Schmitter & L. Whitehead. *Transitions from authoritarian rule, Latin America.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Pearce, J. (1997). "Civil society, the market and democracy in Latin America", *Democratization, 4*(2), 57-83 (Summer).

Risse, T. & Sikkink, K. (2000). "The socialisation of international human rights norms into domestic practices: introduction". In T. Risse, S. C. Ropp & K. Sikkink, *The power of human rights: international norms and domestic change.* Cambridge: Cambridge University Press.

Schirmer, J. (1998). *The Guatemalan military project: a violence called democracy.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Sieder, R. & Witchell, J. (2001). "Advancing Indigenous claims through the law: reflections in the Guatemalan peace process". In C. Cowan, M. Dembour & R. Wilson (eds.), *Culture and rights.* Cambridge: Cambridge University Press.

Snow, D. A. & Benford, R. D. (1992). "Master frames and cycles of protest". In A. D. Morris & C.M. McClurg Mueller (eds.), *Frontiers in social movement theory.* New Haven, CT: Yale University Press.

Starn, O. (1992). "I dreamed of foxes and hawks": reflections on peasant protest, new social movements and the *rondas campesinas* of northern Peru. In A. Escobar & S. E. Alvarez (eds.), *The making of social movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

————————. (1999). *Nightwatch: the politics of protest in the Andes*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

Tarrow, S. (1994). *Power in movement - social movements, collective action and politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, R. (1997). "Human rights, culture and context: an introduction". In R. A. Wilson (ed.), *Human rights, culture and context: anthropological perspectives.* London: Pluto Press.

Movilización jurídica y derecho internacional de los derechos humanos: un análisis de las prácticas de incidencia en política de la ONIC

Ángela Santamaría*

"Los indígenas hemos definido conscientemente la necesidad de desarrollar nuestra propia incidencia, (…) nuestra diplomacia. No voy a entrar en definiciones conceptuales, porque eso lo manejan ustedes con mucha claridad. Lo que pretendemos es tener incidencia, a través de nuestra propia diplomacia. Es decir hacer un trabajo para poder incidir y contribuir en el direccionamiento de la toma de decisiones cuando se afectan nuestros intereses. Pero no buscamos proteger solo nuestros intereses sino los de muchos otros sectores de la sociedad colombiana y de la sociedad de otros países americanos. Por eso nosotros dentro de las organizaciones, como es el caso de la ONIC y las que están asociadas a la CAOI, hemos determinado que es necesario desarrollar toda una estrategia de diplomacia internacional".
Luis Evelis Andrade, presidente de la ONIC, Conversatorio,
Universidad del Rosario, 3 de octubre del 2007.

Introducción

A partir de los años ochenta, en el contexto de producción del primer instrumento jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas (el Convenio 169 de 1989, OIT), las organizaciones indígenas y los expertos en pueblos indígenas comienzan a insertarse en las redes de conocimiento especializado en derechos humanos y a participar activamente en discusiones de derecho internacional (OIT, ONU).[1]

Este proceso internacional de construcción de los derechos de los pueblos indígenas va a tener efectos y réplicas a nivel nacional y regional, a través de un proceso de constitucionalización en diferentes países de América Latina. Y provocará a su turno una dinámica de institucionalización de la causa social y un proceso de profesionalización de sus militantes en los años noventa.

* Investigadora del Centro de Estudios Políticos Internacionales (CEPI), Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario; doctora en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. santamariaangela@yahoo.fr

[1] La Constitución Política colombiana de 1991 reconoció las autoridades indígenas *(cabildos)* como detentadoras de una jurisdicción especial: la jurisdicción especial indígena (art. 246).

A finales de los noventa y principios de la primera década de los años dos mil, el proceso de institucionalización de la problemática indígena se consolida, dando lugar a la emergencia de lo que podríamos llamar, retomando los términos del sociólogo francés Pierre Bourdieu, un *subcampo jurídico de los derechos de los pueblos indígenas,* como una variante de la problemática de los derechos humanos (Santamaría, 2008a, 2008b).

La emergencia de este nuevo universo social implicó la constitución de redes transnacionales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, la organización del movimiento indígena continental bajo la forma de organizaciones no gubernamentales (ONG) transnacionales y la consolidación del uso de escenarios internacionales para la implementación de estrategias de incidencia política y la búsqueda de apoyo internacional (Della Porta, Kriesi, 2002).

En este contexto, el caso colombiano como escenario de producción de los derechos de los pueblos indígenas es paradigmático, pues es uno de los primeros países que se "lanza" a la empresa de constitucionalización en América Latina a principios de los años noventa. A través de este proceso de judicialización de las luchas indígenas, los gobiernos indígenas fueron reconocidos constitucionalmente y dotados de autonomía política formal. Igualmente, fue reconocida constitucionalmente la "jurisdicción especial indígena" en Colombia y ciertos mecanismos jurídicos para su fortalecimiento.

La movilización jurídica en materia de derechos de los pueblos indígenas debe relacionarse con la emergencia del movimiento más o menos global de los derechos de los pueblos indígenas, el cual ganó influencia en el escenario internacional de los años noventa en la Organización de las Naciones Unidas.

Este proceso implicó nuevas oportunidades políticas internacionales para las ONG indígenas, como el auge de las movilizaciones jurídicas internacionales en los años noventa y la primera década de los dos mil, a través de la redefinición de las bases del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los foros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En este contexto, este artículo busca centrarse en la historia política contemporánea de la incidencia política de las organizaciones indígenas colombianas durante la década de los dos mil, al presentar algunas reflexiones sobre

el uso social del derecho internacional de los derechos humanos por parte de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

De esta manera, el objetivo es centrarnos en la relación entre derecho internacional y activismo político como un proceso social complejo, que implica interacciones entre múltiples tipos de agentes sociales (agentes estatales, ONG, organizaciones internacionales, colectivos de juristas y defensores de derechos humanos, líderes sociales, etc.) y la emergencia y consolidación de múltiples estrategias y repertorios políticos. Por esto, la metodología utilizada para la elaboración de este escrito consistió principalmente en el análisis documental de textos públicos de organizaciones sociales e indígenas, al igual que en la realización de un grupo reducido de entrevistas.

Plan del artículo

Este texto está dividido en tres partes. En la primera, introduciremos algunos elementos de contexto para comprender cómo se da el proceso de institucionalización de las luchas indígenas en Colombia a partir de la constitución de la ONIC.

En la segunda parte, nos centraremos en los procesos políticos nacionales e internacionales (implementación del modelo de "Justicia y Paz" y adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas) que están a la base de profundas transformaciones de la organización y sus estrategias de movilización social.

En la parte final, analizaremos de forma precisa el grupo de políticas alternativas de la ONIC para enfrentar la crisis humanitaria que múltiples pueblos indígenas afrontan en el país en el contexto de la negociación con los paramilitares.

Este itinerario de investigación, a través del análisis documental y algunas entrevistas, estudia los diferentes repertorios jurídicos y políticos (unos "muy localizados", otros "más internacionalizados"), busca aportar elementos para comprender la relación entre derecho y política, y, más específicamente, entre el uso del derecho internacional de los derechos humanos por parte de la ONIC, a partir de la primera década de los años dos mil.

1. Proceso de institucionalización de las luchas indígenas en Colombia: la Organización Nacional Indígena de Colombia

Al hablar del proceso de institucionalización de las luchas indígenas, es importante resaltar cómo los procesos jurídicos internacionales (las discusiones de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– en los años setenta y ochenta sobre los derechos laborales y sindicales de los trabajadores indígenas, y los debates en las Naciones Unidas por el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) tuvieron un importante impacto en los repertorios y las estructuras organizativas y políticas de las organizaciones indígenas en Colombia.

De esta manera, con la promulgación y adopción de los Convenios 153 en los setenta y 169 de la OIT en 1989, se potencializará el proceso de constitución de ONG indígenas de orden nacional, para la interlocución directa con el Estado colombiano y con otros Estados de la región. Proceso que fue estimulado por el gobierno colombiano apoyando a las organizaciones indígenas regionales para la realización de un congreso nacional y la constitución de la primera organización nacional indígena de Colombia en 1982 (Santamaría, 2008).

El primer Consejo Indígena Nacional

El primer Consejo Indígena Nacional tuvo lugar en Lomas de Hilarco (Tolima), en la década de 1980, y reunió organizaciones indígenas colombianas y representantes indígenas de países vecinos (Ecuador y Venezuela), facilitando así el surgimiento de los primeros dirigentes con vocación "nacional".

Como lo afirmó el dirigente indígena Gabriel Muyuy, este constituyó el primer encuentro de los distintos procesos regionales a nivel nacional y tuvo como principal objetivo "la conformación de una organización indígena de alcance nacional que pudiera asumir la coordinación general del movimiento y de la representación internacional, y el diálogo con el Estado" (Santamaría, 2008).

Es en este contexto en donde se consolidan las condiciones de posibilidad de una organización indígena a nivel nacional. En 1982, la ONIC vio la luz en un encuentro de gran trascendencia nacional desarrollado en Bosa en 1982.

Recuadro 1. Plataforma de lucha de la ONIC: "Unidad, tierra, cultura y autonomía"

1. La defensa de la autonomía.
2. La defensa de los territorios indígenas.
3. El fortalecimiento de las organizaciones económicas comunitarias.
4. La recuperación de las tierras y de la propiedad colectiva de los resguardos.
5. El control de los recursos naturales de los territorios indígenas.
6. La defensa de la historia, de la cultura y de las tradiciones indígenas.
7. La educación bilingüe y bicultural bajo el control de las autoridades indígenas.
8. La recuperación y el fortalecimiento de la medicina tradicional y la exigencia de programas de salud acordes con las características sociales y culturales de las comunidades indígenas.
9. La exigencia de la aplicación de la Ley 89 de 1890 y demás disposiciones favorables a los pueblos indígenas y a las luchas de los sectores dominados.

Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de Arango (1998: 46).

Esta ONG tomará entonces algunos de los puntos de las plataformas de lucha de organizaciones regionales como la del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), integrando así repertorios propios de las organizaciones indígenas,[2] a través de un fuerte registro étnico. A diferencia de las otras tres organizaciones indígenas de vocación nacional en el país (como el Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC–, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana –OPIAC–, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia –AICO– y la Confederación Indígena Tayrona –CIT–), la ONIC introducirá repertorios jurídicos y políticos transregionales e "internacionalizados".

Como lo consagran los documentos sobre la misión y la visión de la ONIC, la organización se erige en el 2007, después de un proceso de reestructuración en "una instancia mayor de gobierno propio de todos los pueblos indígenas de Colombia y sus autoridades, con capacidad para concertar y establecer políticas nacionales que fortalezcan la autonomía territorial y jurisdiccional indígena", afirmando detentar la facultad para "emitir leyes indígenas que sean reconocidas por el Estado colombiano y sus instituciones que contribuyan a crear capacidades de autogobierno en los pueblos indígenas, para el ejercicio de sus derechos colectivos" (Visión, ONIC, http://www.onic.org.co, consultada el 15 de julio del 2010).

[2] Los cuales reivindican básicamente el derecho al territorio y los derechos a la participación política (como el derecho a la autonomía, el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones indígenas en áreas como la educación, la salud, la economía), y el derecho a la justicia propia.

Igualmente, la organización presenta en estos documentos como uno de sus principales objetivos la construcción de "estrategias comunes y de interlocución con otros movimientos sociales, ONG, el Estado colombiano y los organismos nacionales e internacionales de solidaridad y cooperación, para dinamizar y establecer procesos de paz, justicia y reparación que permitan terminar con la guerra (…) y adquirir garantías posconflicto de un futuro propio para los pueblos indígenas", sin circunscribir la política de relacionamiento a procesos de una sola región o grupo de pueblos (Misión, ONIC, http://www.onic.org.co, consultada el 15 de julio del 2010).

Como lo veremos a continuación, las otras organizaciones se centran en repertorios culturales y políticas en la cosmovisión de uno o un grupo de pueblos, asentados en zonas y regiones muy específicas.

Tabla 1. Discursos institucionales de otras organizaciones indígenas de vocación nacional e internacional (CIT, AICO, OPIAC)

Confederación Indígena Tayrona (CIT)	La CIT es la organización política y administrativa de la comunidad arhuaca. Cuenta con aproximadamente veinticuatro mil miembros. Fue creada por la Asamblea General en 1978, para representar los intereses generales del pueblo arhuaco, agrupando a todos sus representantes y autoridades políticas. Tiene su sede en la ciudad de Valledupar, y su principal propósito es el relacionamiento general con las entidades públicas y privadas. Objetivos de la CIT: 1. Ser la representante legítima de los intereses del pueblo arhuaco y tener la capacidad económica para comercializar su café. 2. Ser una organización que representa la institucionalidad arhuaca. 3. Poner en marcha un modelo económico propio sostenible que permita evitar el desplazamiento forzado. 4. Encargarse del control y la entrada a la zona de agentes externos a la comunidad para evitar su desarticulación. 5. Asegurarse de que los productores de café de la comunidad reciban los beneficios propios de los productores de productos orgánicos. 6. Trabajar para evitar las divisiones internas de la comunidad y la preservación de la cultura. 7. Crear los mecanismos necesarios para que la comunidad arhuaca tenga mejores procesos de comercialización de sus productos agrícolas. 8. Crear mecanismos para que la comunidad adquiera un conocimiento basado en la experiencia de la comercialización de los productos agrícolas (http://coopcoffees.com/what/producers/archives/tayrona-colombia/tayrona-colombia, consultada el 15 de julio del 2010).

Continúa

Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC)	La misión de la OPIAC es: "Promover, desarrollar e impulsar mecanismos para la interacción de los pueblos y organizaciones de la Amazonia colombiana, articulando procesos con el Estado y ONG nacionales e internacionales, promoviendo el fortalecimiento, la autonomía, la proyección del desarrollo propio y los derechos sociales, económicos, políticos, culturales, así como la conservación de la diversidad biológica bajo los principios de unidad, cultura, territorio y autonomía, mediante mecanismos de gestión institucional, concertación política, prestación de servicios, asesoría especializada y acompañamiento, brindando información pertinente y oportuna a las bases comunitarias" (http://www.opiac.org.co, consultada el 15 de julio del 2010).
Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	La plataforma de lucha del CRIC tiene los siguientes puntos: "1. Recuperar las tierras de los resguardos, 2. Ampliar los resguardos, 3. Fortalecer los cabildos indígenas, 4. No pagar terraje, 5. Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación, 6. Defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas, 7. Formar profesores indígenas, 8. Fortalecer las empresas económicas y comunitarias, 9. Defender los recursos naturales y ambientales de los territorios indígenas" (http://www.cric-colombia, consultada el 15 de julio del 2010).
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	"Según tradición oral de nuestros mayores, se ha comentado que [el AICO] surge en el suroccidente colombiano con la unificación de los pueblos guambianos y pastos, en los departamentos de Cauca y Nariño, bajo la defensa y concepción del Derecho Mayor, la recuperación de nuestro territorio, la defensa de los títulos adjudicados por la corona denominados (amparos, posesiones, provisiones, real cédula, obedecimientos, decretos y acuerdos de nuestros resguardos de origen colonial), como título originario de propiedad territorial colectiva. Los que fueron usurpados con engaños autocracia o persecución. (…). En 1978, da lugar a la Organización de Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano (AISO). Nueve años después, es decir, en 1987, hasta la actualidad toma el nombre de Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) [y] decide expresarse como movimiento de carácter social y político, logrando así participación en las decisiones de nuestra nación" (tomado de http://www.aicocolombia.org/nosotros.html, consultada el 15 de julio del 2010).

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos de la CIT, anteriormente descritos, se centran en la reivindicación de los intereses de un grupo específico, el pueblo arhuaco, generando procesos de incidencia internacionalizados. Otras organizaciones, como el CRIC y el AICO, constituidas a principios de los años setenta, centran sus plataformas de lucha en los procesos históricos de recuperación territorial a nivel regional, retomando en su proceso político íconos y símbolos específicos (como Gaitana,

Juan Tama y Manuel Quintín Lame para el caso del CRIC) y haciendo énfasis en repertorios de tipo cultural y étnico, más cercanos al polo cultural del subcampo de los derechos de los pueblos indígenas.

La OPIAC, también de vocación nacional, se constituye a mediados de los años noventa en Mitú, con la participación de representantes de los pueblos amazónicos, estableciendo e inscribiéndose en una agenda indígena amazónica transnacional, y adscribiéndose a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la cual articula los procesos organizativos indígenas de la Amazonia brasilera, colombiana, ecuatoriana; y de Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

La plataforma de lucha de esta organización se inscribe, en nuestro concepto, más cerca del polo ambientalista del subcampo jurídico de los derechos de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en los repertorios étnicos y culturales, y del polo ambientalista, dando paso a lo que David Dumoulin ha denominado, en el primer capítulo de este libro, discursos múltiples alrededor de la "doble conservación".

Tabla 2. Organizaciones regionales que participaron en el Segundo Congreso de la ONIC (1982)

Cabildo Indígena de los Yukpa	
Cabildo Indígena Gonawindúa Tayrona	(CIGT)
Cabildo Regional de San Andrés de Sotavento	
Cabildo Tunebo (U'wa)	
Comité de Coordinación Indígena de Antioquia	(OIA)
Confederación Indígena Tayrona	(CIT)
Consejo Regional Indígena del Amazonas Medio	(CRIMA)
Consejo Regional Indígena del Occidente de Caldas	(CRIDOC)
Consejo Regional Indígena del Orteguaza Medio	(CRIOM)
Consejo Regional Indígena de Risaralda	(CRIR)
Consejo Regional Indígena del Tolima	(CRIT)
Consejo Regional Indígena del Vaupés	(CRIVA)
Consejo Regional del Cauca	(CRIC)
Indígenas del Caguán (Huila)	
Inga y kamsá del Valle de Sibundoy	
Lucha y Organización Indígena Uhuo Thuja (Piaroa) del río Orinoco, Vichada	(LOIUC)
Macawan del Arauca	

Continúa

Organización Regional Indígena del Casanare	(ORIC)
Organización Regional Indígena del Centro del Vichada	(Oricevi)
Organización Regional Indígena Emberá de la Costa Pacífica	(Oriecop)
Organización Regional Emberá-Waunana	(OREWA)
Organización Resguardo Indígena Sikuani del Tuparro	(ORIST)
Trapecio Amazónico	
Trabajo en común. Organización Indígena de los Llanos	(UNUMA)
Unión Indígena del Guainía y del Vichada	(Uniguvi)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)-UAEDT.

La multiplicación de las organizaciones indígenas y la nacionalización del movimiento indígena se llevaron a cabo en medio de tensiones y conflictos sociales. Las diferentes organizaciones indígenas entraron en una relación de competencia por el monopolio de la representación "indígena", pues se hacía obvio que no todos los agentes podían acumular el mismo volumen de capital político, ni ocupar una posición social equivalente en el ámbito político nacional e internacional.

Estas luchas de competencia se tradujeron, notablemente, en el seno de la ONIC, a través de crisis internas y, en general, en rivalidades con el CRIC. En 1986, en el marco del Segundo Encuentro Nacional (Congreso del Movimiento Indígena Colombiano), se esgrimieron severas críticas en contra del modo de funcionamiento "centralista y autoritario" de la ONIC.

Durante la década de los ochenta y noventa, y a pesar de las crisis internas, la ONIC se impuso paulatinamente como la organización indígena más importante a nivel nacional. En 1990 coordinaba treinta y ocho organizaciones en el orden regional, zonal, local y binacional (Laurent, 2005: 76). Su afianzamiento progresivo, acompañado del compromiso de negociar permanentemente con los expertos gubernamentales en torno a temas especializados,[3] tuvo como consecuencia la recomposición social de las organizaciones regionales y de las relaciones de fuerza internas en beneficio de una nueva clase de representan-

[3] La necesidad de negociar permanentemente con el gobierno está ligada al hecho de que las organizaciones indígenas se veían obligadas a conciliar dos lógicas contradictorias debido a la debilidad de su peso demográfico: una de apertura y alianza con agentes no indígenas y otra de fortalecimiento de la "causa indígena".

tes indígenas con capacidad para movilizar y a la vez mantener tres tipos de capitales: político, escolar y étnico.

2. Proceso de internacionalización de la ONIC en la década de los dos mil

Es esencial resaltar dos procesos políticos específicos que generan transformaciones y cambios en la plataforma política, el discurso político y el concepto de derechos de la ONIC en la década de los años dos mil. En el contexto nacional, el proceso de paz con los grupos paramilitares y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

Este proceso implica profundas transformaciones del Estado colombiano, lo que provocará una renovación de los repertorios de movilización indígena en un escenario de "justicia de transición". Por otra parte, un proceso internacional que conllevará importantes transformaciones en las plataformas de lucha y los repertorios y prácticas de la ONIC, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.[4]

Hacia una "etnicización" de los derechos de las víctimas[5]

En Colombia el proceso de paz con los grupos paramilitares implicó una fuerte movilización de casos "emblemáticos" de violación de los derechos humanos de las víctimas indígenas del paramilitarismo por parte de las organizaciones indígenas en el 2003-2005.

Durante la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, las violaciones de derechos de los pueblos indígenas siguieron produciéndose y multiplicándose, y los casos que ya estaban judicializados no obtuvieron soluciones de reparación satisfactorias para las víctimas de los grupos étnicos.

Esta situación de "bloqueo" del sistema judicial nacional para la resolución y la gestión del conflicto entre las víctimas indígenas del paramilitarismo y el Estado llevó a un incremento de los ciclos de protesta a nivel nacional y a una

[4] Proceso que inicia formalmente a mediados de la década de los noventa y finaliza en el 2007 con la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por las Naciones Unidas.

[5] La política de reparación de las víctimas se materializa a través de la Ley 975 del 2005 o Ley de Justicia y Paz y la Sentencia de la Corte Constitucional C-370 del 2006, la cual condicionó la constitucionalidad de la ley en varios aspectos.

fuerte internacionalización de la movilización jurídica ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ante la ONU.

En este período, los repertorios de la ONIC se transformaron, introduciendo registros y repertorios propios del movimiento de víctimas de crímenes de Estado y de las organizaciones sociales que trabajan el tema del desplazamiento forzado por la violencia. El caso paradigmático para comprender este tipo de transformaciones es el del "genocidio del pueblo kankuamo" en la Sierra Nevada de Santa Marta, a principios de la década del dos mil, y la articulación de la Organización Indígena Kankuama (OIK)-ONIC con el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) (Santamaría, Rodríguez, Naranjo, Mora, 2010b).

El Movice se crea en el 2005, en el marco del *II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad, Violaciones Graves a los Derechos Humanos y Genocidio,* como un ejercicio de "afirmación del derecho a la auténtica verdad, justicia y reparación integral. El movimiento reúne a distintos colectivos de mujeres y hombres, a comunidades de diverso origen étnico, generacional y cultural" (http://www.movimientodevictimas.org, consultada el 15 de julio del 2010). Es importante destacar que, dentro de los propósitos del Movice, aparecen explícitamente las víctimas de genocidio de orden político y étnico, que han sido blanco de prácticas de persecución sistemática y planificada de exterminio de un grupo humano por razones étnicas o políticas.

Recuadro 2. Repertorio del derecho de las víctimas: el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado

El Comité Nacional de Impulso del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) trabajó sobre un "Plan Alternativo de Derechos Humanos" como contrapropuesta a la política de reconciliación que hace parte de la "política de seguridad democrática". Esta política alternativa está fundada sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral (Movice, 2008).
Dentro de sus puntos estratégicos aparece el tema de los derechos de las víctimas indígenas del conflicto armado colombiano:

> La preocupante violencia política contra pueblos indígenas, la cual ha afectado a más de mil seiscientos miembros de sus comunidades. Las condiciones de exclusión y marginamiento en que se encuentran, el incumplimiento constante de los acuerdos suscritos, la instalación de bases militares dentro de sus territorios, vulneran su autonomía. Adicionalmente, el gobierno no respaldó la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas del Mundo (Movice, 2008: 9).

Continúa

Igualmente, el plan introduce la idea de una reparación por sectores:

> Los pueblos indígenas han sido víctimas históricamente de violaciones a los derechos humanos y DIH. Entre el 1º de enero del 2002 y el 16 de octubre del 2008, fueron asesinados 1.244 indígenas. Los pueblos más afectados en este sentido han sido: los Nasas (295), Kankuamos (198), Wiwa (125), Emberá Chamí (107) y el pueblo Awa (93). Así mismo, se han cometido 23 masacres que han cobrado 147 víctimas en promedio. Muchos de estos pueblos atraviesan por situaciones críticas que los pueden llevar a su desaparición total como comunidades ancestrales. Según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia, ONIC, 18 comunidades se encuentran en peligro de extinción, con una población promedio de 200 por cada una. Entre las infracciones al DIH se reportan víctimas de ejecuciones extrajudiciales pertenecientes a comunidades indígenas, la mayoría de los casos efectuados en el Cauca y Putumayo. Los pueblos indígenas vienen exigiendo ante el Estado colombiano medidas urgentes de atención y protección a sus comunidades, así como reparación integral a sus familias y colectividades. Por tanto, el Movice exige al Estado por reparación colectiva: a los indígenas colombianos el Estado colombiano entregará 100.000 hectáreas de tierra plana productiva, que se distribuirán de forma equitativa dependiendo el número de víctimas por pueblo. El Estado colombiano entregará por reparación colectiva a los pueblos indígenas el Instituto Nacional de Pensamiento Indígena, con capacidad para formar 5.000 líderes indígenas durante 6 años, con períodos teórico-prácticos. Los contenidos etnoeducativos estarán orientados al desarrollo y la defensa de la cultura ancestral (Movice, 2008: 23).

Fuente: elaboración propia.

La coyuntura de las negociaciones entre el gobierno colombiano y los grupos paramilitares pusieron en el centro del debate nacional el tema de la protección de los derechos de las víctimas de crímenes atroces cometidos en el marco del conflicto armado.

Es relevante resaltar que las organizaciones sociales incorporaron el repertorio del derecho de las víctimas a través de dos tipos de discursos: 1. el derecho internacional de los derechos humanos, y específicamente el derecho de las víctimas como componente del derecho a la asistencia humanitaria y, 2. el derecho internacional de los derechos humanos, y específicamente el derecho de las víctimas a la reparación integral.

La ONIC incorporó los dos tipos de repertorios en sus plataformas de lucha, programas y políticas. Como lo veremos más adelante, es importante destacar que el marco jurídico que compone la política de reparación para las víctimas (la cual hace parte de la política de reconciliación que constituye un componente

de la política de seguridad democrática) excluye en muchos casos la posibilidad para las víctimas de reclamar jurídicamente la reparación de los daños sufridos.[6]

En este sentido, el repertorio del derecho de las víctimas, implica en algunos casos fuertes restricciones para la movilización jurídica de la ONIC.[7] Esto impide la consolidación de movilizaciones sociales que aboguen la reparación integral y la no repetición en la fase de judicialización de los casos.

Es así como la implementación de la legislación de "Justicia y Paz" introdujo a nivel nacional y en las distintas instituciones del Estado el debate sobre la reparación de las víctimas.[8] Tal debate nacional sobre la reparación y la reconciliación tuvo repercusiones en las formas de movilización jurídica de las organizaciones indígenas y permitió la introducción del debate sobre políticas diferenciadas para la reparación de las víctimas de los grupos étnicos, como lo muestra la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colectivo José Alvear Restrepo,[9] encargado de la representación legal de setecientas sesenta y ocho víctimas de crímenes de Estado y de los grupos paramilitares.

> La ley aprobada no introduce mecanismos eficaces para esclarecer los hechos y para dilucidar la verdad, que es la base de la justicia y de la reparación de las víctimas. La ley no introdujo mecanismos para la protección de los derechos de las víctimas y para que estas sean reparadas. La ley no aborda de una forma adecuada la situación específica de algunas víctimas como los niños, las mujeres, los pueblos

[6] Como lo afirman Uprimny y Saffón, la gran mayoría de actores desmovilizados se han beneficiado de la Ley 782 del 2002, la cual otorga indultos y no exige sometimiento a procesos penales; en este sentido, sus víctimas no pueden pedir reparaciones. De esta manera, el grupo de víctimas, para quienes la judicialización de sus reivindicaciones no es viable, acuden a la incidencia en política internacional con el fin de conseguir el respeto del derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria.

[7] Nos referimos al hecho de que las reparaciones y reclamos de las víctimas son individuales y no todas ellas tienen las mismas condiciones para acceder a la justicia. En este sentido, el sistema judicial mismo establece una jerarquía entre las víctimas.

[8] Durante una entrevista realizada en el 2005 al ex director del equipo jurídico de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el funcionario confirmaba esta idea. A pesar de los límites y enormes problemas de la Ley de Justicia y Paz, el funcionario, que era muy crítico de esta legislación, explicaba cómo, "muy a su pesar", la ley puso el tema de las víctimas en el centro del debate nacional.

[9] Algunos de los antecedentes de casos sobre el tema en el Sistema Interamericano: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C Nº 44; caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C Nº 48; caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 del 2002. Serie C Nº 95; caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 del 2003. Serie C Nº 101; caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 del 2003. Serie C Nº 101. Ver también Joinet, L. (1997), op. cit.; ONU (2004), op. cit.; Van Boven, T. (1993), op. cit.; Bassiouni, M. C. (2000), op. cit.; Orentlicher, D. (2004), op. cit.

indígenas y las comunidades afrocolombianas (demanda por inconstitucionalidad presentada por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado contra la Ley 975 del 2005, Ley de Justicia y Paz).

Las organizaciones defensoras de las víctimas enfocaron sus estrategias de litigio internacional desde dos perspectivas de denuncia: 1) la desterritorialización y el desplazamiento forzado masivo de grupos étnicos como parte de una estrategia de implementación de un modelo económico; 2) el desarrollo de políticas de justicia que, bajo el velo del discurso de la defensa de las víctimas, sirve únicamente a la legitimación del proyecto político y económico del Estado colombiano. Es importante recordar que existen estándares nacionales e internacionales frente al tema de los derechos de las víctimas establecidos básicamente por la ONU.[10]

Durante el proceso de implementación del modelo de "Justicia y Paz", la ONIC y las ONG de derechos humanos centraron su trabajo de incidencia política en la denuncia internacional, para garantizar la protección del derecho a la vida de los dirigentes sociales, y trabajaron en la constitución de casos "emblemáticos" (como el del pueblo kankuamo en la Sierra Nevada de Santa Marta) de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas alre-

[10] Ver documento de investigación: "Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado", de Rodrigo Uprimny y María Paula Saffón. Informes de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49º período de sesiones. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Louis Joinet, de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios 33 y 36; ONU (2004). Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones. "El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones". Doc. E/CN. 4/2004/57/Anexo/Apéndice 1, principios 16 a 25; Van Boven, T. (1993). ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45º período de sesiones. "Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Informe definitivo presentado por Theo van Boven, relator especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8; Bassiouni, M. C. (2000). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. "El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Informe final del relator especial, M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la Resolución 1999/93 de la Comisión. Doc. E/CN.4/ 2000/62; Orentlicher, D. (2004). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones. "Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad". Doc. E/CN.4/ 2004/88.

dedor del uso del modelo de medidas cautelares (Santamaría, Naranjo, Mora, Rodríguez, 2010).

El VII Congreso de la ONIC y sus transformaciones organizativas

Los profundos cambios del Estado colombiano en el contexto de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz implicaron también profundas modificaciones en los repertorios y prácticas políticas de la ONIC. La organización sufre un fuerte proceso de internacionalización de las luchas indígenas debido a la imposibilidad de concertación con el Estado colombiano. De esta forma, tiene un giro durante su séptimo congreso.[11]

El Congreso buscaba hacer una evaluación de los veinticinco años de existencia de la organización y fue precedido por cinco macrocongresos regionales, en los que se discutieron los temas centrales de la agenda del movimiento indígena. En este escenario, las distintas organizaciones indígenas del país pusieron en el centro de la agenda la temática de la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y, específicamente, la de la violación del derecho a la vida a través de la movilización de cinco casos "emblemáticos" de los pueblos Amorua, Tsiripu, Nukak-Makú, Taiwano y Makaguaje.

La reunión del 2007 implica un punto de ruptura en el discurso político y los repertorios de acción de la ONIC. Después de veinticinco años de existencia como ONG indígena, la ONIC decide constituirse como una instancia nacional de asociación de los pueblos indígenas de Colombia bajo la forma de "gobierno autónomo".

Según las declaraciones hechas por el presidente de la organización, Luis Evelis Andrade:

> [La forma de ONG] nos queda estrecha (…) queremos ser un gobierno propio, no para suplantar las autoridades regionales, sino para fortalecer conjuntamente, para que seamos reconocidos como verdaderas autoridades, ya que solamente, asumiéndonos

[11] Este evento tuvo lugar en Ibagué del 10 al 15 de diciembre del 2007. Contó con la participación de aproximadamente tres miles delegados: mil delegados oficiales y dos mil representantes de organizaciones. Entre los participantes se puede resaltar la presencia de autoridades indígenas, periodistas e invitados internacionales, como un delegado del gobierno boliviano de Evo Morales, organizaciones indígenas latinoamericanas, ONG estadounidenses y la pastoral cristiana. De igual modo, simbólicamente, la ONIC adecuó once sillas "vacías" para mostrar a los participantes los perfiles de once líderes indígenas que han sido asesinados durante los últimos cuarenta años en Colombia.

> como autoridades podemos hacer frente a las políticas lesivas que propone este gobierno, queremos dictar nuestras propias leyes en ejercicio de nuestra autonomía y por sobre todo darnos la oportunidad de cumplirnos a nosotros mismos como indígenas.[12]

La transformación de la estructura organizativa de la organización queda consagrada en su mandato general de la siguiente forma:

> Artículo 20. Los pueblos indígenas de Colombia con fundamento en nuestras Leyes de Origen, el Derecho Mayor que nos asiste como pueblos originarios, el Derecho Propio que hemos configurado desde nuestras tradiciones, usos y costumbres, el Convenio Nº 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas; además, teniendo en cuenta la Constitución Política de Colombia, las leyes de la República, la Legislación Indígena Nacional y la jurisprudencia de las Honorables Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional que han reconocido y reglamentado nuestros derechos y a nuestras autoridades indígenas como autoridades públicas especiales con competencias para establecer sus gobiernos propios con autonomía jurídica, política y administrativa; hemos decidido y adoptado en este Congreso, transformar a la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC– en Autoridad de Gobierno Indígena, pasando a denominarse en adelante: Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de la ONIC (capítulo II, Consolidación De los Gobiernos Autonómicos de los pueblos y Autoridades Indígenas, ONIC, Mandato General, VII Congreso de los Pueblos Indígenas de la Organización Nacional Indígena de Colombia, "Por el fortalecimiento político, jurídico, administrativo y cultural de los Pueblos Indígenas, sus autoridades y gobiernos autonómicos", 10 al 15 de diciembre del 2007).

Este nuevo "gobierno autónomo", dotado de un "Parlamento Indígena", un "Consejo de Justicia" y un "Consejo de Gobierno propios", constituye una transformación de la institucionalidad indígena sin precedentes en el país. Esta estrategia de la organización encuentra equivalencias estructurales en otras regiones del mundo, las cuales sería importante explorar en investigaciones futuras, como el caso del pacífico australiano, en el que la Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) funcionó por más de veinte años como gobierno indígena.

[12] http://www.bandatoscaribe.org/archivo/noticias/retos_onic_7mo_congreso.pdf

Durante el Congreso se eligieron los miembros del "Consejo de Gobierno"[13] y se reeligió a Luis Evelis Andrade Casamá como presidente de la ONIC. Igualmente, se adoptó la Resolución 005 del 2007, a través de la cual se acoge la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Por medio de esta Resolución, el nuevo gobierno indígena decide adoptar de manera íntegra la Declaración de las Naciones Unidas,[14] y se abstiene de aplicar toda medida administrativa, legislativa o judicial que la viole. Complementariamente rechaza las explicaciones y argumentos del gobierno colombiano utilizados para no acoger tal Declaración, ya que estos violan y atentan contra los derechos a la autonomía, territorio y cultura, y desconocen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia.

Los nuevos repertorios y políticas de la ONIC

Desde el final de la Guerra Fría, Estados, ONG, organizaciones multilaterales, las Naciones Unidas y organismos regionales multilaterales han participado en diversas misiones de acción humanitaria para gestionar el conflicto producido por catástrofes naturales, conflictos armados internos, económicos, sociales y políticos.

Igualmente, como lo afirma Joana Abrisketa, a pesar de que la acción humanitaria adopta nuevas características para hacer frente a situaciones de guerra interna, debates de derecho internacional sobre la injerencia humanitaria y

[13] Los consejeros elegidos, de acuerdo con la macrorregional de origen, fueron: Amazonia: Álvaro Piranga (Coreguaje) y Rosendo Ahue (Tikuna), Orinoquia: Javier Sánchez (Sikuani) y Wilson Macabare (Piapoco); Norte: Darío Mejía (Zenú) y Luis Fernando Arias (Kankuamo); Occidente: Noraldo Chiripúa (Woaunan) y Luis Evelis Andrade (Emberá); Centro: Juan Titira Aserdora (Bari) y Dora Tavera (Pijao).

[14] El 13 de septiembre del 2007, en la ciudad de Nueva York, fue aprobada la Declaración de las Naciones Unidas, cuarenta y seis artículos que contienen la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de todo el mundo. En estos se reconoce y establece parámetros mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la autodeterminación, al control de su territorio y sus riquezas, el acceso a recursos naturales de los territorios donde se asientan, derechos individuales y colectivos relativos a la educación, la salud y el empleo, y la preservación de su cultura y sus tradiciones. Aunque esta Declaración no es jurídicamente vinculante, es un instrumento dinámico en las normas internacionales, que ayudará a proteger a los indígenas contra la discriminación y marginación. Esta Declaración fue votada a favor por ciento cuarenta y tres de las ciento noventa y dos naciones representadas, mientras que países como los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda se opusieron; también se presentaron once abstenciones, entre ellas la del gobierno de Colombia. Uno de los elementos más importantes es el derecho de las comunidades indígenas a su tierra; en este se dispone que los Estados están comprometidos a asegurar el reconocimiento y la protección jurídica de esas tierras y recursos, siendo vedado algún traslado "sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa".

una conciencia global moral sobre las víctimas en los años ochenta y noventa, conserva los mismos principios y la práctica impulsada desde el siglo XIX por la Cruz Roja.

La idea central de estas prácticas humanitarias[15] consistió desde su origen en ejercer presión por un lado sobre los Estados mismos y, por otro, ante el Consejo de Seguridad, para lograr una redefinición de las acciones de las fuerzas armadas.

En el contexto colombiano, las organizaciones indígenas se han apropiado desde los años ochenta de este tipo de prácticas, las cuales conocen un auge en la década de los dos mil. A través de estas prácticas "humanitarias", estas organizaciones han buscado lograr incidir en procesos de cesión del poder político, económico, jurídico y militar, ante los organismos internacionales, para obtener la realización de misiones de prevención, mantenimiento o imposición de la paz (Roberts, Etxeberria, Abrisketa, 1999).

Según afirma Abrisketa, el origen histórico de estas prácticas corresponde a la respuesta de la ONU en los noventa para gestionar los conflictos intraestatales. El organismo internacional centró sus actividades en dos ejes: 1) la creación y mantenimiento de zonas protegidas y el intercambio con fuerzas beligerantes como forma de intervención humanitaria para tener acceso a las víctimas, y 2) el establecimiento de tribunales especiales para juzgar crímenes de guerra, la gestión de refugiados y desplazados internos.

En este escenario, emergen movilizaciones asociadas al discurso del derecho internacional humanitario y más concretamente al derecho a la asistencia humanitaria[16] de las víctimas a ser asistidas y protegidas (convenios de Ginebra 1949 y protocolos adicionales de 1947), que reclaman asistencia humanitaria como una de las expresiones de la responsabilidad estatal e internacional.[17]

---

[15] Como, por ejemplo, misiones de verificación o la presentación de informes después de su realización en foros internacionales.

[16] El derecho a la asistencia humanitaria implica básicamente el derecho de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de desastres a recibir asistencia y protección con el fin de satisfacer sus necesidades inmediatas (Roberts, Etxeberria, Abrisketa, 1999: 71), es decir, que el tema de reparación no entra en esta versión de los derechos de las víctimas.

[17] La incidencia política y la solicitud de ayuda humanitaria de la ONIC ante la ONU introduce interesantes preguntas de investigación sobre la legitimidad del desarrollo de prácticas de intervención humanitaria coercitiva con el fin de evitar la violación de derechos humanos y de proteger a las víctimas frente al respeto del principio de la soberanía de los Estados. La Carta de la ONU establece la no inter-

Tras un proceso histórico de interacción entre los representantes indígenas de la ONIC y los representantes e instancias del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), la organización adopta instituciones políticas y prácticas jurídicas propias de estos escenarios, y las implementa desde una perspectiva indígena para el conocimiento y tratamiento de casos de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

La ONIC implementa también instancias alternativas de justicia para el conocimiento de casos de violación del DIH, similares a las adoptadas por la ONU para hacer frente a los crímenes de guerra (constitución de tribunales penales de guerra para los casos de Yugoslavia y de Ruanda, el Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional), los cuales constituyeron un hito en la historia del derecho de los conflictos armados (Roberts, Etxeberria, Abrisketa, 1999).

Del mismo modo, la ONIC y otras organizaciones indígenas adoptaran en la década de los dos mil mecanismos de protección internacional de los derechos humanos propios de las Naciones Unidas como las "misiones de verificación".[18] Estas misiones han tenido históricamente como objetivos recibir, calificar y dar seguimiento a denuncias de violaciones de derechos humanos; recoger informaciones; entrevistarse con las víctimas; dirigirse a la opinión pública y hacer recomendaciones a los gobiernos.

---

vención en los asuntos internos de los Estados, sin embargo, uno de los fines y principios de la organización consiste precisamente en mantener la paz y la seguridad (Roberts, Etxeberria, Abrisketa, 1999: 18).

[18] Entre las "Misiones de Verificación" realizadas en la región por las Naciones Unidas, podemos resaltar principalmente las de Guatemala, Haití, Camboya y El Salvador. Estas misiones operaron con el pleno acuerdo de los Estados interesados y consisten en la presencia en el territorio por un período prolongado de observadores y verificadores dependientes del organismo internacional. Se trata entonces de una "verificación activa", la cual constituye una acción diaria en la protección y promoción de los derechos humanos. Esta acción cuando es convocada por el Estado busca el fortalecimiento institucional, el cual permitirá la sostenibilidad de los resultados de la acción internacional. Práctica esta de las "misiones internacionales" que complementa antiguos mecanismos como las "misiones breves, las recomendaciones o la actividad jurisdiccional como las que han operado en el ámbito regional europeo y americano. La historia de estas misiones está unida a las misiones de paz de las Naciones Unidas (1948), constituyendo en su inicio, una presencia exclusiva de los cascos azules. Sin embargo, estas misiones se fueron ampliando, complejizando y diversificando, como mantenimiento de la paz internacional, como acción preventiva de conflictos internacionales, como mecanismos de observación electoral, de verificación en el tema de derechos humanos y de reinstitucionalización" ("La misión de la ONU para la verificación de los derechos humanos en Guatemala (Minigua)", Hugo Lorenzo, documento mimeo).

Recuadro 3. La "Misión Internacional de Verificación" de la ONIC

Esta Misión tuvo lugar en la ciudad de Bogotá (el 19 de septiembre del 2006) con el objetivo de evaluar la situación de los pueblos indígenas en Colombia, como una forma de relanzar el debate sobre la aplicación de las recomendaciones hechas por el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los pueblos indígenas durante una misión in loco (en el 2004). La "Misión" contó con la participación de dirigentes indígenas y sociales internacionales.

Los participantes y principales objetivos de la Misión

Asistieron a ella representantes indígenas de Canadá, Estados Unidos y diferentes países de América Latina. La delegación de líderes sociales participantes constituían, según la ONIC, un "grupo independiente" de los Estados encargado de establecer el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el tema de la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Esta iniciativa de la ONIC para la realización de una "misión de verificación" alternativa, es decir, no oficial, con la participación de delegaciones indígenas y de la sociedad civil, buscaba contrarrestar una de las restricciones del sistema de las Naciones Unidas para el que solo los Estados pueden solicitar la realización de visitas o misiones para investigar la situación de derechos humanos en los países miembros de la organización.

En segundo lugar, la "Misión" buscaba recoger información especializada sobre aspectos puntuales de la realidad indígena colombiana en medio de las reformas gubernamentales que han implicado poco a poco el desmantelamiento de la Carta Política de 1991 y la grave situación de violación de los derechos humanos y de los derechos colectivos (en el contexto de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz).

También perseguía la constitución de un equipo observador permanente de la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas con el acompañamiento de las Naciones Unidas y la comunidad internacional para la Orinoquia y la Amazonia colombiana. Se pretendió a través de esta "Misión" recolectar información especializada para estructurar una agenda diplomática indígena paralela, de la mano de ONG interlocutoras en Europa y Norteamérica.

La "Misión" operó a través de la reconstrucción de casos emblemáticos de violación de derechos humanos, como el del incumplimiento de los acuerdos hechos en el marco de la masacre de la Hacienda El Nilo en el norte del Cauca y la violación de los derechos territoriales de las comunidades indígenas Nasa; la situación de violación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Tierra Alta (Alto Sinú, Córdoba); el caso del desplazamiento forzado de los Emberá katío y la violación de sus derechos en el contexto de la construcción de la represa de Urrá; la desaparición del líder indígena Kimi Pernía; el pueblo U'wa y la explotación de petróleo (Arauca); la Sierra Nevada de Santa Marta y el problema del paramilitarismo (Cesar); el Guaviare y los pueblos indígenas en vía de extinción.

En este sentido, la "Misión" como espacio de denuncia y reflexión fue el escenario privilegiado del lanzamiento oficial de una nueva etapa en la agenda de la ONIC, en palabras del presidente Andrade: "La presentación del informe oficial de la 'Misión Internacional' iniciará una nueva etapa de lo que se ha denominado la diplomacia indígena" (http://www.onic.org.co/mision, consultada el 15 de julio del 2010).

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ONIC.

3. Las políticas de la ONIC frente a la problemática de derechos humanos de los pueblos indígenas

En el capítulo III del Mandato General de la ONIC (diciembre del 2007), se consagró el "Programa Nacional Autonómico de Gobierno y la Política Integral Indígena" fundada en un núcleo claro de políticas alternativas. Como lo afirma Sidney Tarrow, este es un ejemplo de la forma como los movimientos sociales se fortalecen en los vacíos y los limbos de la administración del Estado, los cuales dan lugar a la acción política para la gestión de la problemáticas de derechos humanos (Tarrow, 1998).

Tabla 3. Principales políticas de la ONIC relacionadas con el derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas (Mandato General de la ONIC, diciembre 2007)

1. Política Territorial Indígena Nacional	Implementación de un plan estratégico para la defensa, exigibilidad y consolidación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Con miras a darle curso a la política territorial indígena, se formulará una "Ley Territorial Indígena" que determinará los mecanismos de protección ambiental y el ordenamiento de los territorios. Esa ley busca implementar las siguientes acciones: a) La recuperación de territorios indígenas apropiados de manera ilegal, b) La gestión jurídica ante tribunales internacionales en casos de despojo, expropiación, titulación ilegítima de resguardos y territorios indígenas (etnoturismo, explotación económica, control por parte de los actores armados, etc.), c) Demandas por inconstitucionalidad e ilegalidad de las leyes que desconozcan los derechos de los pueblos indígenas, d) Articulación de las luchas indígenas a las luchas sociales de otros sectores sociales globales (Foro Social Mundial), e) Gestión jurídica para el cumplimiento de los procesos de consulta previa, f) Denuncia pública y movilización social frente a los megaproyectos y los casos de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional, g) Denuncia y oposición política ante el Tratado de Libre Comercio.
2. Política propia para pueblos indígenas en materia de derechos: propios, especiales, colectivos, humanos y derecho internacional humanitario	• Constitución de un equipo jurídico permanente para la defensa de los derechos especiales y colectivos de los pueblos indígenas. • Documentación de casos de violación de los derechos colectivos como una estrategia de la movilización jurídica transnacional. • Consolidación de la agenda indígena continental. • Reparación colectiva e integral de las víctimas indígenas del conflicto.

Continúa

3. Política indígena propia para la protección integral de los derechos de los pueblos cuya población se encuentra inmersa en procesos de migración, confinamiento, refugio, desplazamiento forzado, alto riesgo de extinción y ubicados en territorios de fronteras	• Establecimiento y desarrollo de mecanismos de autoprotección y exigibilidad de derechos de población indígena en situación de vulnerabilidad (ubicación geográfica, accionar de actores armados, crisis humanitaria, impacto de megaproyectos, narcotráfico, desplazamiento forzado). • Consolidación de un plan nacional para la prevención, atención, reparación y estabilización de la población indígena desplazada o en riesgo, e implementación de estrategias de sensibilización y diagnóstico de nuevas problemáticas indígenas. • Formulación de políticas para la atención de la población indígena en situación de desplazamiento. • Fortalecimiento de los cabildos urbanos.
4. Política de relacionamiento y diplomacia indígena	Dotar a la organización de una estructura política de incidencia y gestión a nivel internacional a través de la consolidación de comisiones y representaciones diplomáticas para visibilización de la problemática indígena. Acciones: 1. Fortalecimiento de las capacidades diplomáticas de las autoridades, asociaciones y organizaciones indígenas. 2. Consolidación de un equipo de trabajo encargado de la incidencia política, formación y apropiación por parte de las organizaciones indígenas de los instrumentos y prácticas del derecho internacional de los derechos humanos. 3. Gestión directa y control con los gobiernos y las agencias de cooperación internacional.

Fuente: elaboración propia.

La formulación de estas cuatro políticas en el 2007 muestra claramente la convergencia de varios repertorios de acción en la plataforma de lucha de la organización. Es palpable cómo el repertorio del ejercicio de la "jurisdicción especial indígena" propio de las organizaciones indígenas constituidas en los años ochenta es transversal y constitutivo a todas las políticas.

Es importante resaltar, sin embargo, que aparece un nuevo repertorio que complementa al anterior sobre la movilización jurídica y política transnacional como un mecanismo fundamental para el fortalecimiento del "gobierno indígena". Este repertorio busca consolidar la participación política indígena en instancias internacionales de definición de los instrumentos internacionales para la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas.[19]

[19] En este escenario, uno de los objetivos principales de la ONIC son las acciones de incidencia internacional ante gobiernos y ONG internacionales que apoyen el otorgamiento del estatus consultivo a la organización ante la OEA y la ONU.

El análisis de este grupo de políticas de la ONIC para la gestión de la problemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas permite comprender cómo se integran en la práctica de la movilización nuevos repertorios y prácticas. Estos deben articular reivindicaciones locales, arraigadas en procesos de resistencia y tradiciones muy localizadas, con reivindicaciones globales, en un contexto de penetración e incorporación y apropiación de temas de la agenda internacional (como la paz global, el derecho internacional de los derechos humanos, la diversidad cultural y biológica).

Así, la ONIC incursiona en el diseño de repertorios de acción colectiva complejos que incluyen temáticas locales y globales. En este orden de ideas, la cuestión de la política de relacionamiento con los múltiples actores internacionales se vuelve central para las organizaciones indígenas, en un contexto de globalización de la economía y multinacionalización de las corporaciones (Della Porta, Kriesi, 2002: 4).

De este modo, la ONIC le da un lugar muy importante en sus políticas a las estrategias de movilización jurídica transnacional a través del uso de los sistemas regionales de derechos humanos (como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de las Naciones Unidas).

Este tipo de acciones de judicialización de la protesta adopta formas institucionalizadas, las cuales buscan generar impacto en el nivel de las relaciones transgubernamentales. Sin embargo, existen también estrategias de movilización jurídica transnacional cuyo objetivo radica en generar impacto en el nivel de las relaciones transnacionales a través de la implementación de tribunales de justicia alternativos (Della Porta, Kriesi, 2002).

En el caso de la ONIC, la inserción en el nivel de la acción transnacional y su interacción con otras organizaciones sociales de la región, o, para retomar los términos de Donatella della Porta, la interacción con "nuevos actores sociales" no tradicionales, implicó dos profundos cambios en su estructura: la adopción de la figura de "gobierno indígena" y la adscripción de esta nueva estructura a ONG indígenas transnacionales.

Es así como estas nuevas interacciones entre actores que tradicionalmente no se relacionaban, por ejemplo, el intercambio político entre organizaciones sociales de otros países de la región (Roberts, Etxeberria, Abrisketa, 1999), o con representantes de otros gobiernos, permitieron la generación de prácticas

de movilización en niveles cruzados o *cross-national* (Della Porta, Kriesi, 2002: 6). En el caso de la ONIC, este proceso se materializó con la constitución de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígena (CAOI) de la cual hace parte la ONIC.

Recuadro 4. La Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas

La CAOI es fundada en el 2006-07 como organización federativa de las principales organizaciones indígenas de Ecuador, Colombia, Bolivia, Argentina y Perú. Esta organización transnacional busca incidir en tres procesos específicos a través de una coordinación general del movimiento indígena continental: 1) los procesos de integración regional; 2) la expansión de las políticas neoliberales en la región (TLC, IRSA); 3) los procesos políticos de reforma de la justicia (constitucional, penal).
Según el presidente de la organización, Miguel Palacín, la CAOI emerge de largas interlocuciones y luchas sociales a nivel nacional en los distintos países para pensar la agenda política regional y continental del movimiento indígena alrededor de seis ejes de trabajo: 1) la defensa de la tierra, los territorios y la unidad con la madre naturaleza; 2) la construcción de Estados plurinacionales y sociedades interculturales a través de las asambleas constituyentes y la representación indígena; 3) la lucha por la implementación de los derechos colectivos como pueblos indígenas en el contexto de la aplicación de la Convención 169 de la OIT y la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas; 4) la articulación de la agenda continental del movimiento indígena; 5) la representación política indígena a nivel internacional a través de delegaciones elegidas y controladas por los pueblos; 6) la lucha contra la criminalización de las demandas indígenas y la desmilitarización de los territorios indígenas.

Fuente: elaboración propia.

Esta ONG indígena transnacional hace parte de las "nuevas" organizaciones indígenas, cuya especificidad consiste en estar compuesta por los presidentes de organizaciones indígenas nacionales reconocidas en la región (las cuales confederan organizaciones locales y regionales).

Las directivas de la organización en su mayoría desarrollan acciones de denuncia ante organismos multilaterales y bilaterales (campañas y giras internacionales), movilización jurídica y negociación internacional ante organismos internacionales, para posicionar el tema indígena en el escenario político internacional.

En este sentido, tal tipo de organizaciones buscan erigirse como un espacio de gobierno indígena a nivel nacional y regional, lo que implica una hibridación

entre los discursos y prácticas políticas que movilizan un registro puramente étnico y los discursos y lenguajes propios de disciplinas como las relaciones internacionales, la ciencia política y el derecho internacional de los derechos humanos.

La incursión de estos nuevos representantes indígenas en escenarios políticos y económicos internacionales implica el establecimiento de nuevas alianzas, estrategias de negociación y tipos de *expertise* utilizado, sin abandonar la reivindicación política construida desde lo "propio".

Recuadro 5. Estrategias de incidencia política inter y transnacional de la ONIC en la década de los dos mil

1. *Lobbies* y presión contra el Estado colombiano
2. *Lobbies* ante otros Estados
3. *Lobbies* ante organismos supranacionales e internacionales
4. *Lobbies* de tipo económico ante organismos bilaterales y multilaterales

Fuente: elaboración propia.

La estrategia Nº 1 constituye una de las estrategias "clásicas" de las organizaciones indígenas, denominada por los mismos actores sociales como "cabildeo". Durante esta primera década de los dos mil, la ONIC se ha concentrado en el tema de denuncia de la violación de derechos humanos y la criminalización[20] de la protesta social de los pueblos indígenas como consecuencia principal de la implementación de los megaproyectos económicos en territorios indígenas. Este tipo de práctica está articulada con procesos de producción de políticas alternativas y trabajo de incidencia política y jurídica internacional.

La estrategia Nº 2, a diferencia de la primera, busca desarrollar incidencia política ante otros Estados de la región. Este tipo de trabajo implica para la ONIC la consolidación de nuevas alianzas con redes indígenas de otros países (como es el caso de la CAOI) y con otros sectores sociales. Igualmente, este proceso supone

[20] Elaboración de informes especiales como, por ejemplo, uno sobre la criminalización en Colombia, Chile y Perú (2007) y la realización del Tribunal Permanente de los Pueblos, capítulo Colombia, en el 2008.

la inclusión de repertorios más amplios de reivindicación social representativos de múltiples grupos sociales "víctimas de las multinacionales".[21]

Este tipo de incidencia política, retomando los términos de Della Porta, conlleva la implementación de acciones políticas transnacionales y de una cooperación más allá de las fronteras. Esta *cross border cooperation* constituye acciones coordinadas entre varias ONG indígenas de distintos países de la región. Tal tipo de acciones comportan la realización de *transnational movement events.*

Un ejemplo de esta modalidad de movilización son los distintos "plantones" de la CAOI, los cuales tuvieron lugar en Lima o en otras ciudades de la región, como expresión de solidaridad con las "mingas indígenas" desarrolladas en Colombia durante el segundo semestre del 2008.

La estrategia Nº 3 ante organismos supranacionales e internacionales es un ejemplo de lo que Tarrow ha llamado el "proceso de europeización de las movilizaciones sociales" (Della Porta, Kriesi, 2002). En este contexto, las políticas de la Unión Europea se erigen como causa de agravios y daños para las organizaciones sociales de América Latina. Así, la ONIC ha implementado estrategias de incidencia en política internacional[22] a través de acciones concretas frente a órganos o funcionarios específicos de la Unión Europea.

Finalmente, la ONIC ha complementado su repertorio de acción con estrategias de tipo más económico (estrategia Nº 4), que combinan repertorios de denuncia (propios de los derechos humanos) y repertorios más económicos.[23]

---

[21] Como, por ejemplo, las acciones contra el "megaproyecto IIRSA" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2000), proyecto de doce Estados suramericanos: transporte, energía y telecomunicaciones, el cual es respaldado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para la Cuenca de Plata (Fonplata), el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES) de Brasil y las empresas brasileras Odebrecht, Vale, Petrobrás, instancias de la Unión Europea (Banco Europeo de Inversiones), y que busca desarrollar quinientos siete proyectos de infraestructura en temas de transporte, energía y telecomunicaciones.

[22] Por ejemplo, los *lobbies* desarrollados frente a la ONU, la OEA, la Unión Europea; la participación en la Cumbre Unión Europea-Comunidad Andina de Naciones (mayo 2008, Lima, y organización de la Cumbre Social de los Pueblos); la Misión diplomática indígena de la ONIC como miembro de la CAOI ante la Unión Europea, para incidir en sus negociaciones con la Comunidad Andina (CAN), con el fin de que se incorpore como eje central la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

[23] Como, por ejemplo, la realización del Tribunal contra el Banco Mundial, por la imposición de modelos neoliberales en América Latina (casos de otorgamiento de créditos para la explotación de recursos mineros), que atentan contra los derechos de los pueblos indígenas (Organización Indígena de Chiquitanía, Bolivia, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Ceadesc–).

Estos *lobbies* económicos se han desarrollado específicamente en los foros de discusión del BM y del BID.

Conclusiones

En los años noventa, la ONIC se centra en la movilización de un repertorio mixto que articula la defensa de los derechos humanos, la defensa de la "jurisdicción especial indígena" y la defensa de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. En los años dos mil, en un contexto de "justicia de transición" y de fuerte impunidad, se enfoca en el repertorio de la "diplomacia indígena" buscando incidir en escenarios internacionales como las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones.

Para ello, adopta muchas de las prácticas de denuncia de las ONG de derechos humanos y establece fuertes alianzas con las organizaciones usuarias permanentes de los sistemas regionales de derechos humanos. De esta manera, la ONIC se convierte en un actor visible en los foros internacionales, a través de la denuncia de casos "emblemáticos" de la violación de los derechos de los pueblos indígenas. En este escenario, se consolida lo que podríamos llamar una "movilización jurídica indígena transnacional".

Esta estrategia del recurso a jurisdicciones internacionales tiene como principal objetivo la reparación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos en el contexto de la aplicación del modelo de "Justicia y Paz". En este sentido, podríamos decir que Colombia conoce, a comienzos de los años dos mil, lo que Mikael Madsen llama una liberalización (en el sentido simbólico del término) del universo de los derechos humanos en el plano nacional (Madsen, 2005: 386) en el contexto del proceso de desmovilización de los paramilitares.

En efecto, esta evolución se produce en el marco de la importación y apropiación por parte de las ONG nacionales y las asociaciones de víctimas de discursos producidos en el nivel internacional sobre el desplazamiento forzado por la violencia, los pueblos indígenas y los derechos de las víctimas.

Las profundas transformaciones del Estado colombiano a través de la implementación de los dispositivos jurídicos de la Ley de Justicia y Paz en el año 2004 implican también cambios en las prácticas y los repertorios de la movilización social de la ONIC. En primer lugar, se da una fuerte transformación en los

repertorios utilizados. Específicamente, en lo concerniente a la construcción de la "causa indígena", la cual incorporó muchos de los repertorios empleados por las organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado.

En segundo lugar, los casos "emblemáticos" movilizados a nivel internacional por las redes militantes fueron presentados como una consecuencia directa del proyecto económico, político y militar del Estado colombiano, con el apoyo de los paramilitares y de las organizaciones ilegales del narcotráfico.

Así, las organizaciones indígenas generaron como estrategia privilegiada una fusión de discursos propios de la incidencia política (nacional y transnacional) con los discursos de *lobby* económico, dando lugar a una nueva política de relacionamiento: la "diplomacia indígena".

Las múltiples prácticas de movilización transnacional en las cuales ha venido incursionando la ONIC representan, retomando la idea de Tarrow, oportunidades y restricciones políticas internacionales. Una de estas "nuevas" oportunidades internacionales para los pueblos indígenas consiste justamente en la consolidación de estrategias de incidencia política y jurídica ante nuevos actores distintos al tradicional interlocutor estatal.

De esta manera, la ONIC hace parte de un grupo de organizaciones sociales gestoras de un movimiento de presión contra poderes estatales regionales o contra poderes supranacionales. Por esto, irrumpe en un nuevo escenario de acción, el espacio político transnacional, a través de la constitución de un *clustering of movements.* Este modelo busca entonces obtener el apoyo y el soporte exterior de gobiernos amigos y de organizaciones sociales amigas, en medio de un escenario nacional hostil a la concertación con las organizaciones indígenas. Es esencial resaltar que la incidencia en política internacional exige importantes capitales y *expertises* jurídicos y políticos para las organizaciones, lo que implica una clara restricción para la implementación exitosa de las estrategias de movilización política y jurídica.

La base del llamado de este tipo de organizaciones para la construcción de sus repertorios es la existencia de similitudes y equivalencias estructurales entre las situaciones propias y las de otros países y organizaciones. Es así como estas organizaciones indígenas transnacionales se erigen como "nuevos actores" para las luchas políticas y la protesta, en la medida en que involucran nuevos públicos y estrategias de movilización social.

Bibliografía

Bellier, I. Identité globalisée et droits collectifs: les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne, dans, *Revue Autrepart, 38,* Paris, IRD.

Collovald, A. (1985). La république du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes en 1981. En P. Birbaum (ed.), *Les élites socialistes au pouvoir*. *Les dirigeants socialistes face à l'Etat*. *1981-1985* (pp. 11-52), Paris: PUF.

Della Porta, D., Hriesi, H. & Rucht, D. (2002). *Social movements in a globalizing world.* New York: Palgrave Macmillan.

Dezalay, Y. & Garth, B. (2002). *La mondialisation des guerres des palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et «Chicago boys»*. Paris: Seuil.

Dumoulin, D. (2004). "Transformation des solidarités transnationales: des réseaux militants aux champs globalisés. Le cas de la défense des populations autochtones". En G. Devin (ed.), *Les solidarités transnationales*. Paris: L'Harmattan.

————————. (2005). "La communauté indienne participative: de quelques usages dans la politique mexicaine". En Colloque LAIOS-AFSP «cultures participatives», Paris.

Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics.* London: Cornell University.

Khagram, S., Riker, J. & Sikkink, K. (2002). *Restructuring world politics. Transnational social movements, networks, and norms.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos.* Bogotá: IFEA, ICANH.

Lechien, M.-H., Rozier, S. & Willemez, L. (2002). *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers-Monde.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Madsen, M. L'émergence d'un champ des droits de l'homme dans les pays européens : enjeux professionnels et stratégies d'État au carrefour du droit et de la politique (France, Grande-Bretagne et Pays Scandinaves, 1945-2000). Paris: Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

Roberts, A., Etxeberria, X. & Abrisketa, J. (1999). *Los desafíos de la acción humanitaria: un balance.* Barcelona: Unidad de Estudios Humanitarios, Icaria.

Santamaría, A. (2008). *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena: un estudio a partir del caso colombiano.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Santamaría, A., Naranjo, E., Mora, A. & Rodríguez, G. A. (2010). *Judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta. (En prensa)* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza.

Páginas web

http://coopcoffees.com/what/producers/archives/tayrona-colombia/tayrona-colombia

http://www.aicocolombia.org/nosotros.html

http://www.cric-colombia

http://www.movimientodevictimas.org

http://www.onic.org.co

http://www.opiac.org.co

Conclusiones

Roddy Brett
Ángela Santamaría

Concepciones antagónicas del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Como lo planteamos en la introducción, los artículos aquí compilados, en nuestro parecer, muestran una permanente tensión y alternancia entre dos percepciones "antagónicas" del derecho internacional de los derechos humanos. La primera obedece a una concepción "optimista" o emancipadora del derecho. Desde este punto de vista, el derecho internacional aparece como un instrumento capaz de enfrentar las estructuras del poder eficazmente y su uso puede provocar procesos de "emancipación social".

La segunda percepción del derecho internacional, más crítica, propone no solamente un profundo cuestionamiento de la capacidad de incidencia del derecho, sino que también argumenta que el derecho internacional puede representar un instrumento "hegemónico" que funciona en contra de los intereses de los grupos más vulnerables.

Los artículos de Marco Aparicio e Irene Bellier revelan una importante confianza en las posibilidades del uso "contrahegemónico" del derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas regional y universal de derechos humanos para enfrentar fenómenos de exclusión social en el marco de la implementación del modelo neoliberal.

Esta concepción se centra en estrategias de presión jurídica de los Estados para que protejan y garanticen el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas, buscando transformar las condiciones de desigualdad económica y social de las poblaciones vulnerables, y fortaleciendo los procesos de democracia participativa.

Si bien es cierto que los autores defienden en sus artículos una visión formalista del derecho de los derechos humanos, es importante resaltar que también identifican algunos de los límites del discurso y la práctica de estos derechos. Por ejemplo, Marco Aparicio muestra cómo en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos "no todos los derechos son iguales" en cuanto a su exigibilidad y justiciabilidad.

En este escenario, para el autor es fundamental el rol que cumple el Estado a través de las acciones afirmativas, cuyo fundamento son los instrumentos jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos para pueblos indígenas, las cuales buscan superar las desventajas estructurales que el reconocimiento de la diferencia cultural intenta transformar.

Es importante recordar, sin embargo, que estas prácticas de discriminación positiva se derivan de las dinámicas de construcción de los Estados modernos a partir de acciones de dominación cultural propias del colonialismo interno.

Las restricciones y oportunidades del "campo jurídico indígena globalizado"

Como lo afirma el historiador colombiano Roberto Vidal, la construcción de los Estados nacionales latinoamericanos tuvo lugar a través de la imposición de una violenta matriz histórica, la cual constituye el origen del constitucionalismo moderno y del derecho de los derechos humanos. Estos marcos jurídicos se fundan en un fuerte culturalismo, reconociendo el derecho moderno como único derecho universal.

En este sentido, la base de las constituciones "multiculturalistas" contemporáneas es un fuerte constitucionalismo culturalista desde el cual se reconocen las diferencias culturales a través de un discurso universalizante. Retomando a Vidal, el proyecto colonial desde sus inicios reconoció la diferencia cultural y la tradujo a través del otorgamiento de derechos.

Es así como el modelo "multiculturalista" contemporáneo, y específicamente el "multiculturalismo jurídico", retoma ese antiguo reconocimiento de la diferencia cultural, pronunciando una amenaza: "La diferencia cultural es admisible o irrelevante mientras no ponga en cuestión los 'innegociables' del derecho moderno y podríamos decir del modelo neoliberal" (Vidal, 2009; Brett, 2009, en proceso de publicación).

Como lo observamos en los estudios de caso analizados en este libro, el derecho "multicultural" se materializa a través de la implementación de legislaciones y políticas públicas diferenciadas que buscan nivelar situaciones de desigualdad, para que todos los sujetos, sin importar su género, pertenencia étnica y raza, puedan gozar de una "situación de igualdad" para acceder al derecho.

Más allá de la discusión filosófica y teórica sobre los límites del derecho "multicultural" y su expresión jurídica a través de la producción de los nuevos universales jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, esta obra describe, en su primera parte, cómo se ha configurado en las últimas décadas un "campo globalizado indígena" con unas características sociológicas propias, en las que las organizaciones indígenas han transnacionalizado sus luchas y repertorios aprovechando una estructura de oportunidad política internacional (Dumoulin, 2007).

En nuestro parecer, esta estructura se configuró en el escenario internacional con la creación y la apertura en el seno de organismos internacionales (como la ONU y la OEA) y algunas de sus agencias (ACNUR; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –OACNUR–; la OIT; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–) de grupos especializados para pueblos indígenas, encargados de discutir y proponer "nuevas categorías y reglas jurídicas" para gestionar los conflictos entre los pueblos indígenas y sus gobiernos.

Retomando los términos de Florence Passy, esta estructura de oportunidad política internacional (Della Porta, Kriesi, 2002) contribuyó a la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), y su aprobación dentro de la Asamblea General de la ONU permitió que las organizaciones indígenas pudieran incrementar y fortalecer sus repertorios de acción fundamentados en el marco normativo jurídico internacional para la movilización de sus causas.

Por supuesto, como lo muestra Aparicio en su texto, si bien es cierto que las dinámicas de la globalización económica han potenciado la consolidación de procesos políticos supranacionales, no hay que olvidar que estos procesos han implicado y conllevado también fuertes restricciones de acceso y "derechos de entrada" en el campo del poder internacional (Dezalay, Garth, 2002; Santamaría, 2008).

Esto se ve claramente en los estudios de caso analizados por Ángela Santamaría y Diana Montealegre, puesto que no todas las organizaciones indígenas tienen los mismos recursos para insertarse en el "campo indígena globalizado", descrito por Dumoulin.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas: "Todos los derechos humanos son iguales (…) pero algunos son más iguales que otros"

Marco Aparicio y Roddy Brett retoman el profundo dilema que atraviesa el actual régimen jurídico de los derechos humanos para pueblos indígenas por tratarse de un régimen universal, que pretende proteger la diversidad cultural. En este contexto, a pesar de que el principio de igualdad es el fundamento filosófico de los derechos humanos de los pueblos indígenas, los dos analistas muestran cómo no todos los derechos son "iguales en cuanto a su exigibilidad".

Por ende, Aparicio insiste en la "mutabilidad", la "flexibilidad" y la "ambivalencia" en las interpretaciones de los derechos reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales, un fenómeno evidente también en el caso de estudio sobre Guatemala.

Frente al caso de los pueblos indígenas, Aparicio se centra específicamente en los conceptos de "autonomía" y de "pueblos", los cuales constituyen categorías muy complejas y estratégicas para los grupos en conflicto: representantes de los Estados, actores económicos y organizaciones sociales.

Es decir, es interesante ver cómo, en su texto, este autor reconoce las posibilidades que otorga el derecho internacional de los derechos humanos para aportar soluciones a los problemas de exclusión social, pero dejando claro igualmente que el modelo del derecho "multicultural" no es ilimitado.

Además, insiste en que una gran parte de estos límites radica justamente en los procesos de formalización del discurso jurídico consagrados en los catálogos constitucionales de los derechos fundamentales y en el derecho internacional de los derechos humanos (Santamaría, 2008).

A pesar de su abordaje optimista, la primera parte del libro, retomando las hipótesis del jurista colombiano Vidal, nos hace reflexionar sobre los límites del derecho de los derechos humanos de los pueblos indígenas y su pretensión

de universalidad para proteger la diversidad cultural: ¿no son estos universales una versión renovada del culturalismo moderno?

En otras palabras, ¿cuáles son los peligros y riesgos que implica el proyecto de construcción de un derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas "desde abajo", cuando sabemos que los discursos jurídicos universales constituyen una versión universalizante de la cultura jurídica moderna y que los actores principales en este proceso, las cortes y el sistema judicial, han tendido históricamente a adoptar prácticas y discursos hegemónicos?

Igualmente, cabe preguntarnos si la producción y/o apropiación del derecho internacional "desde abajo" para el fortalecimiento de la movilización indígena logra contrarrestar las trampas del campo del poder internacional y de la lógica económica neoliberal.

En este sentido, cabe resaltar que la idea de un derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas construido socialmente y "desde abajo", es decir, con la participación de las "víctimas" directas de las violaciones de los derechos humanos, no solo interesa a las organizaciones sociales, sino también a los mismos actores económicos (legales e ilegales) que buscan legitimar sus proyectos de inversión y de desarrollo económico.

Movilización jurídica y organizaciones indígenas: los peligros del derecho "flexible" de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Es interesante poner de relieve la forma en que los movimientos sociales han buscado aprovecharse y han moldeado las oportunidades políticas derivadas de la implementación de un modelo de "transición democrática" por medio de la acción colectiva, canalizando una multiplicidad de recursos hacia el Estado y la sociedad política.

Sin embargo, esta "incorporación" muestra un recentramiento de las plataformas de lucha de las organizaciones indígenas en la problemática de derechos humanos, lo que revela que estos derechos se siguen violando de forma sistemática a pesar de la promulgación de instrumentos jurídicos internacionales muy sofisticados "formalmente" para su protección (como, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT; la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, 2007).

Es importante destacar cómo los procesos de construcción de estos instrumentos jurídicos internacionales, en los cuales han participado los pueblos indígenas de manera muy activa y determinante, dotados de fuertes tecnologías jurídicas garantistas, no logran reducir la brecha existente entre la teoría del derecho internacional de los derechos humanos y el reconocimiento de derechos y las prácticas mismas de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

El abismo existente en América Latina entre los derechos formalmente contemplados y consagrados, y los derechos de goce efectivo ha sido señalado por Foweraker y Landman como la brecha entre los "derechos en teoría" y los "derechos en práctica" (1997). En este sentido, es palpable en los artículos aquí compilados la idea de la insuficiencia de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en contextos de debilidad y fragilidad institucional y la falta de voluntad estatal para hacer efectivos esos derechos.

A pesar de la existencia de estos instrumentos, los cuales han sido incorporados en las legislaciones nacionales respectivas y han permeado las prácticas políticas y organizativas de las organizaciones sociales; de un fuerte trabajo político y organizativo; del trabajo de los expertos jurídicos y los militantes indígenas para la consolidación de la "jurisdicción especial en Colombia y Guatemala", y de una jurisprudencia constitucional garantista, los trabajos aquí compilados muestran, por el contrario, a partir de casos concretos, cómo este derecho progresista para los pueblos indígenas no incide en el campo jurídico de manera estructural ni permea las prácticas de los actores económicos (legales e ilegales) nacionales y transnacionales.

Pareciera, en cambio, como si la producción de todos estos instrumentos jurídicos permitiera indirecta y simultáneamente la legitimación de una serie de condiciones sociales, económicas y políticas, un *multiculturalismo light,* que facilita y conlleva en muchas ocasiones a la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y a su permanente reproducción en el contexto de implementación del neoliberalismo económico y político.

Por otro lado, es observable e innegable que las organizaciones indígenas se han fortalecido gracias a la apropiación de estos instrumentos, por lo que la idea de "renunciar al derecho", con pocas excepciones, queda descartada o

postergada, exigiendo, sin embargo, una revisión crítica del derecho de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de sus prácticas.

Esta revisión crítica debería partir de una primera pregunta. Los distintos artículos aquí compilados nos introducen en un universo social en el que sería legítimo cuestionar si el derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas como un tipo de derecho "flexible" no legitima la implementación y consolidación del modelo económico neoliberal y de instrumentos jurídicos en clave "multiculturalista" que, una vez institucionalizados, pueden ser utilizados para la protección o para el debilitamiento de la lucha social y para legitimar un Estado que, en el fondo, no se ha transformado profundamente.

Así, pensamos que es importante analizar las implicaciones que tiene para la movilización social la hegemonía del registro discursivo del derecho internacional de los derechos humanos en un contexto en el que los distintos autores insisten en cómo los procesos de internacionalización de las luchas indígenas potencian la ampliación de las plataformas de las organizaciones sociales hacia un movimiento más amplio de derechos humanos, civiles y políticos, que permite la convergencia de múltiples grupos sociales víctimas de la lógica económica de los conflictos armados.

Otro de los aportes importantes de este libro consiste en analizar la "naturaleza" y los contenidos de los instrumentos jurídicos existentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas (la Constitución Política, el Convenio de la OIT, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas).

Como lo muestran Roddy Brett, Irene Bellier y Diana Montealegre en sus textos, debido al tipo de interacciones existentes entre organizaciones indígenas, Estado y organismos internacionales, el nuevo derecho internacional de los derechos humanos para pueblos indígenas es un derecho socialmente construido a través de las interacciones entre los mismos movimientos indígenas, el marco normativo en proceso de construcción y la esfera internacional, incluyendo a los actores de la ONU, por ejemplo.

En este sentido, la relación directa entre actores sociales y productores del derecho ha implicado transformaciones en lo que concierne a la concepción y las prácticas del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esto se hace evidente, particularmente, en lo relacionado con

el reconocimiento del derecho de la autodeterminación de los pueblos y los derechos a la participación (consentimiento libre e informado).

Estos derechos, como lo muestra Aparicio, corresponden a la concreción y materialización de la relación e interacción entre los actores sociales y los productores del derecho internacional. Nuevas interlocuciones "no tradicionales" que han implicado nuevos contenidos jurídicos movilizados por las organizaciones sociales en escenarios como la ONU, la OEA, y su incorporación y formalización a través del lenguaje jurídico. Igualmente, el lenguaje jurídico y las prácticas del derecho internacional de los derechos humanos han transformado las formas de la movilización social.

De esta forma, la gran "trampa" del juego jurídico consiste en producir instrumentos ambivalentes, que, bajo un velo "multiculturalista" y garantista una vez institucionalizados, pueden ser utilizados para la protección o para el debilitamiento de la lucha social, pues al hacer uso del derecho (por ejemplo, del derecho a la consulta previa) se legitima el modelo económico y el régimen político implementado por los Estados.

¿Movilización jurídica indígena en contextos de "transición democrática" neoliberal?

Como lo ilustra Brett en su trabajo, es preocupante el hecho de que la exigibilidad de los derechos no sea universal ni uniforme, sino que más bien dependa del derecho particular que se exige y del contexto sociopolítico respectivo, como ha sido palpable en el caso guatemalteco.

En otras palabras, mientras que el contexto del proceso de paz en Guatemala permitió la generación parcial de una cultura de derechos inéditos y la consolidación de una *cultura* parcial *de derechos,* no todos los derechos fueron igualmente negociables, negociados o reconocidos en ese proceso, ni tuvieron el mismo impacto en las instituciones estatales o la cultura política.

En un proceso de paz que fue determinado por parámetros evidentemente neoliberales, y en donde las propias causas estructurales del conflicto no fueron tratadas adecuadamente, los derechos individuales y universales fueron priorizados por encima de otros derechos, tales como los económicos y los colectivos o específicos de los pueblos indígenas.

Por consiguiente, el rechazo por parte de la mesa negociadora de un debate sobre los derechos indígenas colectivos a la tierra impidió la posibilidad de un diálogo orientado hacia la resolución de uno de los factores causantes del conflicto armado interno, la grave distribución desigual de la tierra.

Pareciera que, tal como en el contexto colombiano, en el guatemalteco el ejercicio del derecho internacional de los derechos humanos para los pueblos indígenas ha estado sujeto a los intereses predominantes de las élites económicas y políticas nacionales e internacionales, y, por lo tanto, representa un derecho cuyo ejercicio es muy flexible y abierto a la interpretación "amañada" de los grupos dominantes.

Retomando los términos de Pilar Domingo: "Cabe subrayar la falta (tal vez inevitable) de consenso sobre qué derechos deben realmente ser justiciables y qué derechos son verdaderamente fundamentales" (Domingo, 2009: 38).

En este sentido, a pesar del reconocimiento y la operacionalización del marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas, debido a la naturaleza del "nuevo" tipo de Estado impuesto por el régimen neoliberal, los derechos reconocidos dentro de ese marco no se han hecho efectivos en una forma adecuada en muchos de los países de la región.

Es decir, aun con las importantes e inéditas reformas constitucionales que se han dado en varios países latinoamericanos, incluyendo a Colombia, no se ha institucionalizado el marco del derecho internacional de los derechos humanos relativo a los pueblos indígenas de una manera adecuada. Existe una tensión entre el marco económico neoliberal, fundamentado en los derechos y las obligaciones individuales y el determinismo del mercado libre, y las demandas de las organizaciones indígenas que buscan activar una gama amplia de derechos, entre los que están los derechos colectivos, tales como los derechos colectivos a la tierra.

En el contexto de la "transición democrática" en Guatemala, hemos visto cómo el proceso de paz brindó un espacio clave e inédito para la formalización y utilización del marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas por parte del movimiento indígena guatemalteco. Sin embargo, los derechos negociables, sobre todo durante esta época, fueron los derechos individuales y universales coincidentes con la democracia liberal y las políticas neoliberales: existía poco espacio para el debate y la negociación de los derechos colectivos.

La marginalización de estos temas de las negociaciones de paz demostró que ese proceso se restringió al debate sobre y la negociación de una gama de derechos que *nunca pudieran amenazar considerablemente* las relaciones históricas de poder o los intereses económicos fundamentados en el sistema económico histórico de terratenientes y su versión renovada de la inversión internacional. Por eso, los derechos colectivos no fueron reconocidos ni negociados.

Así mismo, esta marginalización de un debate nacional sobre la naturaleza de la ciudadanía y la democracia, y los derechos que la fundamentan durante la "transición democrática" limitará probablemente la consolidación posterior de la democracia y permitirá la reproducción y perpetuación del conflicto social, político y étnico. Por consiguiente, el establecimiento y fundación de la democracia *liberal* (fundamentada en los derechos universales e individuales liberales), de hecho, impedirá la posibilidad de profundizar la democracia y permitir el pleno ejercicio de todos los derechos del marco normativo relativo a los pueblos indígenas: individuales, universales, colectivos, específicos.

De esta manera, la marginalización de tales derechos representa entonces uno de los "defectos de nacimiento" más significativo de la democracia profunda y multicultural, y garantizará la persistencia de estructuras históricas racistas/excluyentes dentro de una democracia frágil y perniciosa.

En este contexto, como nos señala Brett, "en los casos donde *no se implementa el marco normativo relativo a los derechos y el desarrollo humano de los pueblos indígenas…,* los Estados respectivos contravienen clara y sistemáticamente sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y grupos minoritarios" (Brett, 2009: 49, en proceso de publicación).

Por todo esto, la segunda parte de este libro buscó presentar un conjunto de materiales para desarrollar un análisis crítico de los recursos jurídicos, poniendo en el centro de la discusión la apuesta de las organizaciones indígenas por repolitizar las luchas políticas indígenas e incursionar en *lobbies* más de tipo económico y político enfocados en lograr el reconocimiento de derechos colectivos y culturales.

Esta estrategia de las organizaciones coincide con la implantación y consolidación (de hecho constituye uno de sus aspectos clave) del modelo económico neoliberal en Colombia y Guatemala. Es decir, con esta implantación vemos también la consolidación y hegemonía de instrumentos jurídicos que buscan

garantizar los derechos individuales universales (los cuales ofrecen garantías jurídicas para los inversionistas extranjeros y el fortalecimiento del modelo económico neoliberal).

Por lo tanto, los casos colombiano y guatemalteco reflejan, como lo han afirmado Arturo Escobar y Boaventura de Sousa Santos, que uno de los aspectos clave de la dinámica cultural del neoliberalismo consiste en el rechazo del reconocimiento de los derechos colectivos y culturales.

Así, es posible afirmar que el tipo de conflictos que está en la base de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas está relacionado con la implementación de un modelo de "transición democrática" hacia un modelo de desarrollo político y económico neoliberal. En este sentido, los distintos artículos revelan una dimensión internacional de las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Dimensión que se refleja en la forma adoptada y en los discursos de los repertorios de acción, las plataformas de lucha y las estrategias de litigio de las organizaciones indígenas, las cuales comparten en la base de sus denuncias un discurso en "contra del modelo neoliberal" y sus diversas expresiones.

Algunos artículos muestran claramente la relación entre las prácticas e intereses de los actores económicos (legales e ilegales) "victimarios" nacionales e internacionales que participan en los procesos de explotación de recursos naturales, las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y los discursos jurídicos que buscan protegerlos. Igualmente, los casos aquí presentados ilustran los procesos de internacionalización de las luchas y de las violaciones de los derechos humanos por parte de los actores sociales que acuden cada vez más a la movilización jurídica internacional.

Pensamos entonces que una de las contribuciones más importantes de esta publicación consiste en mostrar, a partir de estudios de caso, cómo el discurso jurídico internacional puede constituirse en un instrumento garantista para ciertos grupos sociales, es decir, *emancipador,* pero, al mismo tiempo, puede erigirse como un mecanismo que impide el pleno y efectivo ejercicio de los derechos humanos (colectivos y específicos) de los pueblos indígenas.

En otras palabras, este libro permite ver, a través de casos prácticos articulados con una reflexión teórica, cómo la consolidación del modelo neoliberal reduce radicalmente la capacidad del recurso al derecho (específicamente al derecho

internacional de los derechos humanos) como un instrumento "contrahegemónico".

Organizaciones indígenas y judicialización de la política

Esta obra nos indica una trayectoria interesante para la construcción de una agenda de investigación en el futuro que se relaciona directamente con el debate clave sobre la judicialización de la política en América Latina (Domingo, 2009; Uprimny Yepes, 2007; Sieder, Schjolden y Angell, 2005; De Sousa Santos, 2002).

En la última década, el debate sobre el proceso de la *judicialización de la política* ha sido planteado como clave para entender la relación entre el sistema jurídico y el sistema político, y el lenguaje y las prácticas del conflicto político y social. Este debate gira alrededor del hecho de que, durante las últimas dos décadas en la región, el sistema jurídico ha asumido cada vez más un papel político de suma importancia.

Los analistas argumentan que las cortes, entre ellas las distintas cortes supremas y constitucionales en América Latina, han asumido un rol significativo e inédito, contrabalanceando el poder del ejecutivo y del poder legislativo en las nuevas democracias débiles en la región. Como consecuencia de esta "judicialización de la política", se evidencia una tendencia cada vez más presencial de la "actividad judicial" en la vida cotidiana, incluyendo las esferas política y social.

Dentro de este contexto, se ha intensificado la gestión de los conflictos sociales, políticos y económicos en los tribunales, lo que es justamente una consecuencia de la fragilidad de la institucionalidad política democrática. Así, los actores sociales tienden a recurrir a los tribunales para proteger o promover sus intereses políticos.

Como lo ha argumentado Rachel Sieder (2005), la ausencia del ejercicio pleno y eficaz de los derechos de la ciudadanía ha jugado un papel clave en provocar el aumento de los reclamos legales de los actores sociales en los tribunales, justamente con el objetivo de realizar efectivamente sus derechos humanos.

Hemos visto en este volumen cómo los actores indígenas han buscado activar y utilizar estrategias jurídicas para fortalecer y avanzar sus luchas sociales, culturales, económicas y políticas en el contexto de Colombia y Guatemala, lo que de alguna manera sugiere un cierto tipo de judicialización de la política

dentro del nuevo marco normativo jurídico relativo a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En la primera parte del libro, vimos cómo ese proceso y fenómeno tiene el potencial de representar una herramienta "contrahegemónica", es decir, una visión "emancipadora" y "transformadora" del derecho. Este tipo de concepción es recogida por los trabajos de Domingo, quien afirma cómo, "en el caso de América Latina, lo interesante de los últimos años es que de alguna manera se ha observado, desde algunos espacios limitados de la sociedad, cierto optimismo con respecto a lo que se puede lograr recurriendo a un discurso de derecho y a estrategias de movilización jurídica desde la sociedad" (Domingo, 2009: 36).

Los primeros artículos del volumen documentan el desarrollo del marco normativo relativo a estas luchas sociales, políticas indígenas, y sugieren que existe una posibilidad inédita de resolver tales conflictos a través de la vía jurídica y del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Por consiguiente, estos artículos documentan lo que Domingo (2009) y Epp (2002) definen como el primer componente de las condiciones necesarias para "la apropiación de un discurso de derechos desde la sociedad y la movilización jurídica" basada en *la existencia de un marco normativo de derechos justiciables* (Domingo, 2002: 41).

Además, también dan cuenta del tercer y último componente de esas condiciones: *la existencia de un grupo social afectado y movilizado, y consciente de la posibilidad de recurrir a la vía jurídica* (ibíd.).

En la primera parte, las investigaciones evidencian en un grado menor las experiencias reales de los actores indígenas en cuanto a su capacidad de hacer valer este "derecho emancipador" frente a las instituciones estatales en la región. Esta (buena) disposición del poder judicial, y su voluntad de "asumir el activismo judicial" (Domingo, 2009: 42), representa el segundo componente de las condiciones necesarias propuestas por Epp para la movilización jurídica de actores sociales.

Es quizás este último elemento, es decir, el grado de apertura de las instituciones y el impacto de las estrategias jurídicas de los actores sociales en este contexto, lo que se analiza más profundamente en la segunda parte del texto.

Creemos que, para el caso de los movimientos indígenas en Colombia y Guatemala, existe un importante potencial de investigación en cuanto al análisis de la construcción de la judicialización de la política "desde abajo" y su

posterior impacto tanto en las instituciones del Estado como en la activación del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, una labor que se inicia parcialmente en la segunda parte de este libro y que buscamos prolongar en nuestros próximos trabajos.

En este orden de ideas, la segunda parte del volumen presenta un grupo de artículos que introducen una concepción más crítica del recurso al derecho y de la movilización jurídica, y de su capacidad incuestionablemente "transformadora", describiendo con profundidad las prácticas de movilización social y los procesos propios de incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en los repertorios y plataformas de lucha de las organizaciones indígenas en "contextos de transición democrática".

Estos artículos presentan una versión crítica, recogiendo y describiendo las prácticas y experiencias de los actores, con la observación, a partir de materiales empíricos, de cómo las distintas organizaciones indígenas han incorporado en la década de los años noventa y dos mil, el discurso del derecho internacional de los derechos humanos en sus repertorios de acción y plataformas de lucha.

Los casos de la ONIC y el Mandato Nacional Agrario por el Derecho a la Tierra en Colombia, y la CONIC, el CERJ o la Defensoría Maya en Guatemala, muestran cómo las estrategias y los discursos de los movimientos sociales evolucionan según el contexto y la capacidad de los actores sociales, lo que se hace evidente en el proceso de construcción social del derecho.

El análisis de las múltiples prácticas de movilización jurídica de organizaciones indígenas distintas y en períodos y "contextos de transición" específicos (como el colombiano y el guatemalteco) permiten analizar cómo la lucha indígena se extiende hacia otras esferas sociales y políticas (tanto nacionales como internacionales).

En todos los casos, es posible ver cómo las organizaciones sociales han adaptado sus identidades, sus estrategias, su discurso y sus plataformas como respuesta a la "transición democrática", a través de un proceso de complejización de sus repertorios, integrando de forma cumulativa distintos marcos jurídicos que buscan generar una cultura de derechos humanos, haciendo énfasis en los diferentes casos en el registro del derecho internacional de los derechos humanos (derecho a la tierra, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las víctimas).

Bibliografía

Brett, R. L. (2009, en proceso de publicación). *La ciudadanía y la etnicidad: hacia un debate teórico*. Guatemala: PNUD.

De Sousa Santos, B. (2002). *Toward a new legal common sense*. London: LexisNexis Butterworths Group.

Domingo, P. (2009). "Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina: ciudadanización-judicialización de la política", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Los retos de América Latina en un mundo en cambio, 85-86,* 33-52.

Foweraker J. & Landman, T. (1997). *Citizenship rights and social movements: a comparative and statistical analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Uprimny Yepes, R. (2007). "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y retos", *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos, 6,* año 4, 52-69.

Este libro fue compuesto en
caracteres Adobe Garamond de 12 puntos,
impreso sobre papel beige de 70 gramos
y encuadernado con método Hot melt
en septiembre de 2010,
en Bogotá, D.C., Colombia.